

**Die Beteiligung des Bürgers
an umweltschutzrechtlich relevanten Verfahren
unter besonderer Berücksichtigung des VwVfG**

Dissertation
zur Erlangung des Grades eines
DOKTORS DER RECHTE
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von
UDO GRAFFE
Rechtsreferendar in Mainz

1980

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Beteiligung des Bürgers
an umweltschutzrechtlich relevanten Verfahren
unter besonderer Berücksichtigung des VwVfG

DISSERTATION
zur Erlangung des Grades eines
DOKTORS DER RECHTE
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz



vorgelegt von
UDO GRAFFE
Rechtsreferendar in Mainz

1980



Erstberichterstatter:	Professor Dr. A. von Mutius
Zweitberichterstatter:	Professor Dr. H. von Olshausen
Tag der mündlichen Prüfung:	7. Juli 1980

Inhaltsverzeichnis

Seite:

<u>1. Kapitel:</u> Einführung und Begriffsbestimmungen sowie der Anwendungsbereich des VwVfG im allgemeinen	1
A) Einführung in die Problemstellung	1
B) Begriffliche Klärungen, Ausgrenzungen und Abgrenzungen	3
I. Der Begriff der Bürgerbeteiligung	3
II. Funktionen der Bürgerbeteiligung	12
III. Der Begriff des Umweltschutzrechts	15
IV. Verwaltungsverfahren und Verwaltungs- verfahrensrecht	19
1. Verwaltungsverfahren	19
2. Abgrenzung von Verwaltungsver- fahrensrecht und materiellem Ver- waltungsrecht	21
3. Arten des Verfahrens	21
a. Verfahrensbegriff des VwVfG	21
b. Einfache (nichtförmliche) Ver- fahren	22
c. Förmliche Verfahren	22
d. Planfeststellungsverfahren	23
C) Der Anwendungsbereich des Verwaltungsver- fahrensgesetzes im allgemeinen	24
I. Öffentlich-rechtliche Tätigkeit	24
II. Verhältnis zu den Landesverwaltungsver- fahrensgesetzen	25
III. Die sog. Subsidiaritätsklausel	27

<u>2. Kapitel:</u>	Die förmlichen Verwaltungsverfahren	29
A)	Der Verfahrensablauf bei den atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	29
	I. Allgemeines	29
	II. Genehmigungsantrag, Unterlagen und Unterlagenenergänzung	31
	1. Vorverhandlungen	31
	2. Antragsunterlagen	33
	III. Öffentliche Bekanntmachung	36
	IV. Auslegung	39
	1. Ort und Zeit der Auslegung	39
	2. Umfang der auszulegenden Unterlagen ...	41
	3. Auslegungsfrist	49
	V. Akteneinsicht	49
	1. Der Kreis der Akteneinsichtsberechtigten	50
	2. Gegenstand der Akteneinsicht und sachlicher Umfang	52
	3. Grenzen der Akteneinsicht	55
	4. Ort, Form und Zeit der Akteneinsicht ..	57
	5. Aktenüberlassung an den Rechtsanwalt ..	59
	6. Massenbeteiligung	60
	7. Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen	68
	VI. Absehen von Bekanntmachung und Auslegung..	72
	VII. Rechtsfolgen fehlerhafter Bekanntmachung und Auslegung	74
	VIII. Beteiligung anderer Behörden und Einholung von Sachverständigengutachten	74

IX. Einwendungen	75
1. Begriff und Rechtscharakter	75
2. Form und Ort	76
3. Inhalt und Begründung	78
4. Einwendungsbefugnis	79
5. Einwendungsfrist	81
6. Verspätete Einwendungen	82
7. Präklusion verspäteter Einwendungen	84
8. Einwendungen aufgrund besonderer privat- rechtlicher Titel	89
9. Massenverfahren	90
10. Information von Antragsteller und be- teiligten Behörden	92
X. Erörterungstermin	93
1. Zweck und Begriff	93
a. Zweck und Funktion	93
b. Begriff	94
2. Teilnehmerkreis	96
3. Wegfall	98
4. Zeitpunkt und Ladung	98
5. Verlegung - Unterbrechung - Vertagung ..	99
6. Verlauf	101
7. Mängel	103
XI. Verfahrensgrundsätze	104
1. Dispositions- oder Offizialmaxime	104
2. Verhandlungs- oder Untersuchungsgrund- satz; Beweisanträge	105
3. Mündlichkeit und Öffentlichkeit	107

B) Der Genehmigungsbescheid im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	107
I. Genehmigungsbescheid	107
1. Der Genehmigungsbescheid und seine Zustellung	107
2. Zustellung bei Masseneinwendungen	108
3. Widerruf und Rücknahme des Genehmigungsbescheides	110
II. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern des atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens für den Verwaltungsprozeß	110
III. Verfahren bei Teilgenehmigungen und Vorbescheid	112
1. Besonderheiten für das Verfahren bei Teilgenehmigungen	114
2. Besonderheiten für das Vorbescheidsverfahren	116
3. Von Teilgenehmigung und Vorbescheid ausgehende Wirkungen	117
a. Präklusionswirkung	118
b. Bindungswirkung von Teilgenehmigung und Vorbescheid im Hinblick auf die Erteilung weiterer Genehmigungen ...	121

3. Kapitel: Die Planfeststellungsverfahren 123

A) Allgemeines über Planfeststellungen	123
I. Begriff und historische Entwicklung der Planfeststellung	123
1. Ursprung der Planfeststellung	123
2. Begriff	124
II. Fälle der Planfeststellungsverfahren	126
1. Planfeststellungsverfahren als Verwaltungsverfahren	126
2. Einzelfälle	126

a. Abfallbeseitigungsrechtliches Planfeststellungsverfahren	127
b. Atomrechtliches Planfeststellungsverfahren	127
c. Eisenbahnrechtliches Planfeststellungsverfahren	127
d. Luftverkehrsrechtliches Planfeststellungsverfahren	128
e. Personenbeförderungsrechtliches Planfeststellungsverfahren	128
f. Straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren	128
g. Fernmelderechtliches Planfeststellungsverfahren	129
h. Wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren	130
3. Ausgrenzung von Umlegungs- und Flurbereinigungsplan	130
III. Der Anwendungsbereich des VwVfG	131
1. Anwendbarkeit der §§ 72 - 78 VwVfG	131
2. Geltung der übrigen Vorschriften des VwVfG	133
IV. Die sog. Planaufstellung	135
B) Der Verfahrensablauf bei den Planfeststellungsverfahren: Das Anhörungsverfahren	137
I. Planeinreichung und Unterlagen	138
1. Planeinreichung	138
2. Unterlagen	139
II. Bekanntmachung des Vorhabens	140
III. Auslegung	144
IV. Akteneinsicht	148
1. Der Kreis der Akteneinsichtsberechtigten	149
2. Gegenstand und sachlicher Umfang der Akteneinsicht	151
3. Grenzen des Einsichtsrechts	152
4. Massenbeteiligung	152
5. Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen	154

	<u>Seite:</u>
V. Beteiligung anderer Behörden	155
VI. Einwendungen	155
1. Begriff, Rechtscharakter, Form, Inhalt und Ort	156
2. Einwendungsbefugnis	157
3. Einwendungsfrist	160
4. Präklusion verspäteter Einwendungen	161
5. Masseneinwendungen	164
VII. Erörterungstermin	165
1. Zweck und Begriff	165
2. Teilnehmerkreis	166
3. Wegfall	169
a. Einverständnis	169
b. Verzicht	170
c. Kein Wegfall bei Gefahr im Verzuge ...	171
4. Zeitpunkt des Erörterungstermins und Ladung	171
5. Verlegung - Unterbrechung - Vertagung ...	173
6. Verlauf des Erörterungstermins	173
7. Verfahrensmängel	175
VIII. Grds. keine Anwendung des § 28 VwVfG	176
IX. Planänderung nach Auslegung der Pläne	176
X. Absehen von der Auslegung, Verzicht auf Planfeststellung	179
XI. Verfahrensgrundsätze	182
1. Dispositionsmaxime	182
2. Untersuchungsgrundsatz, Beweisanträge ...	182
3. Mündlichkeit, Öffentlichkeit	182
XII. Abschluß des Anhörungsverfahrens	183
C) Der Planfeststellungsbeschluß	183
I. Rechtsnatur und Rechtswirkungen	183
1. Allgemein	184
2. Rechtsnatur	184
3. Rechtswirkungen	185

a. Genehmigungswirkung	185
b. Konzentrationswirkung	186
c. Gestaltungswirkung	188
d. Ausgleichswirkung	188
e. Ausschlußwirkung	189
II. Erlaß und Bekanntgabe	189
1. Gesamtergebnis des Anhörungsverfahrens ...	189
2. Zustellung	189
3. Sonderregeln bei Massenverfahren	191
III. Rechtsschutz	191
IV. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern	192
V. Änderung und Außerkrafttreten des Plans, Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses ..	193
1. Außerkrafttreten	193
2. Planänderung	194
3. Aufhebung	195
<u>4. Kapitel:</u> Die nichtförmlichen (einfachen) Verwaltungsver- fahren	196
A) Allgemeines	196
B) Nichtförmliche Genehmigungsverfahren	196
I. Verfahrenstypen dieser Art	196
II. Verfahrensablauf	198
III. Genehmigung und Bekanntgabe	200
C) Verfahren auf Erlaß repressiver Maßnahmen	201
<u>5. Kapitel:</u> Verfahren der Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung	203
A) Raumordnung und Umweltschutz	203
B) Begriff und Stufen der Gesamtplanung	204
C) Anpassungspflicht und Gegenstromprinzip	207
D) Das Verhältnis von Fach- und Gesamtplanung	208

E) Keine Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung	210
F) Keine Verwaltungsverfahren i.S.d. VwVfG	212

<u>6. Kapitel:</u>	Mängel der normativen Regelung der Bürgerbeteiligung an umweltschutzrechtlich relevanten Verwaltungsverfahren	213
A)	Mängel der fachgesetzlichen Regelungen	213
B)	Mängel aufgrund der Subsidiarität des VwVfG.	215

Literaturverzeichnis

- Abreß, H. Konsequenzen des Bundesraumordnungsprogramms für die Raum- und Siedlungsentwicklung, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 19 ff.
- Achterberg, N. Die parlamentarische Demokratie als Entfaltungsraum für Bürgerinitiativen, NJW 1978, S. 1993 ff.
- ders. Der Verwaltungsvorakt, DÖV 1971, S. 397 ff.
- Albert, W. Regionale Wirtschaftspolitik als Instrument der Raumordnung, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 64 ff.
- v. Alemann, U. Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung, Bonn 1975
- ders. Partizipation. Überlegungen zur normativen Diskussion und zur empirischen Forschung, in: Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Legitimation und Partizipation in der Demokratie angesichts gesellschaftlicher Konfliktsituationen, hrsg. v. H. Matthöfer, Argumente der Energiediskussion - Band 3, Villingen 1977, S. 245 ff.
- Armbruster, B. Bürgerbeteiligung in verschiedenen Beteiligungsfeldern, in: Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Legitimation und Partizipation in der Demokratie angesichts gesellschaftlicher Konfliktsituationen, hrsg. v. H. Matthöfer, Argumente in der Energiediskussion - Band 3, Villingen 1977, S. 316 ff.
- AtW-Report Neue Kernkraftwerke in der Bundesrepublik Deutschland, AtW 1977, S. 118 ff.
- Aubert, J. Fernmelderecht, 2. Aufl., Hamburg - Berlin 1962
- Badura, P. Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: v. Münch, I., Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Berlin - New York 1976, S. 257 ff.
- ders. Das Verwaltungsverfahren, in: Erichsen, H.U./Martens, W., Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin - New York 1975, S. 233 ff.

- ders. Die Standortentscheidung bei der Unternehmergenehmigung mit planungsrechtlichem Einschlag, BayVBl. 1976, S. 515 ff.
- Bahr, D. Konkrete Vorschläge zur Bürgerbeteiligung, Das Rathaus 1978, S. 451 ff.
- Baring, M. Zur Problematik eines Verwaltungsverfahrens-gesetzes, DVBl. 1965, S. 180 ff.
- Barschel, U. Bürgerinitiativen und parlamentarische Par-teiendemokratie, ZRP 1977, S. 129 ff.
- Bartlsperger, R. Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. Zur Lage der zweiten Gewalt, VVDStRL 33, S. 221 ff.
- Battis, U. Partizipation im Städtebau, Berlin 1976
- ders. Novelliertes Bundesbaugesetz und Grundgesetz, DÖV 1978, S. 113 ff.
- ders. Die Novelle zum Bundesbaugesetz, DVBl. 1977, S. 160 ff.
- ders. Bau- und immissionsschutzrechtliches Planungs-recht in der Rechtsprechung des Bundesver-waltungsgerichts, DVBl. 1978, S. 577 ff.
- ders. Standortplanung für Kraftwerke - OVG Münster, NJW 1976, S. 2360, JuS 1977, S. 162 ff.
- Baumann, R. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, DÖV 1976, S. 475 ff.
- ders. Erwiderung zu Knack, DÖV 1976, S. 773 ff.
- Baumbach, A./Hefer-mehl, W. Wettbewerbs- und Warenzeichenrecht, Band I HWG Kommentar, 11. Aufl., München 1974
- Baur, F. Zivilprozeßrecht, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 1978
- Becker, H.-J. Zum Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, JR 1976, S. 485 ff.
- Beer, W. Bürgerinitiativen, Möglichkeiten und Grenzen, Berlin 1976
- Bender, B. Einige rechtspolitische Bemerkungen zur Ver-bandsklage im öffentlichen Recht, DÖV 1976, S. 584 ff.

- ders. Die Verbandsklage, DVBl. 1977, S. 169 ff.
- ders. Die Verbandsbeteiligung, DVBl. 1977, S. 708 ff.
- ders. Von der Verbandsbeteiligung zur Verbandsklage, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. v. O. Bachof/L. Heigl/K. Redeker, München 1978, S. 37 ff. (zitiert: Bender, FS BVerwG)
- ders. Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 2. Referat, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8. - 10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 237 ff. (zitiert: Bender, 5. Dt. ARS)
- ders. Referat zum 52. Deutschen Juristentag 1978 in Wiesbaden - unveröffentlicht -
- ders. Rechtliche Aspekte der Kernenergienutzung, in: Protokoll Nr. 52 und 53 über die öffentliche Anhörung zu Fragen des Umweltschutzes am Montag, dem 2. und Dienstag, dem 3. Dezember 1974 zu dem Thema: "Das Risiko Kernenergie", Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Innenausschuß - 724 - 2450 -, S. 165 ff. (zitiert: Bender, Anhörung)
- Bender, B./Dohle, R. Nachbarschutz im Zivil- und Verwaltungsrecht, München 1972
- Berg, W. Zur Untersuchungsmaxime im Verwaltungsverfahren, DV 1976, S. 161 ff.
- Bettermann, K.A. Zur Verbandsklage, ZZP 85, S. 133 ff.
- Bickel, H. Urteilsanmerkung, NJW 1979, S. 71 f.
- Bielenberg, W. Empfehlen sich weitere bodenrechtliche Vorschriften im städtebaulichen Bereich? Gutachten B zum 49. Deutschen Juristentag, München 1972
- ders. Schwerpunkte der Novelle zum Bundesbaugesetz, BIGBW 1976, S. 161 ff. und 1977, S. 1 ff. (Fortsetzungsbeitrag)
- ders. Einige planungsrechtliche Grundsatzprobleme der Novelle zum Bundesbaugesetz, DöV 1975, S. 289 ff.

- Blaesing, H. Der Freiheitsraum des kommunalen Planungsträgers, Das Rathaus 1978, S. 458 ff.
- Bleckmann, A. Die Klagebefugnis der Verbände im Anfechtungsprozeß, VerwArch 63, S. 183 ff.
- Blickle, D. Vorbescheid und Bauartzulassung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren aus der Sicht der Genehmigungsbehörde, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8. - 10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 191 ff.
- Blümel, W. Die Planfeststellung, Erster Teil: Die Planfeststellung im preußischen Recht und im Reichsrecht, Stuttgart 1961, res publica Band 5, (zitiert: Blümel, Planfeststellung I)
- ders. Masseneinwendungen im Verwaltungsverfahren, in: Im Dienst an Recht und Staat, Festschrift für W. Weber zum 70. Geburtstag, hrsg. v. H. Schneider und V. Götz, Berlin 1974, S. 539 ff. (zitiert: Blümel, FS Weber)
- ders. Demokratisierung der Planung oder rechtsstaatliche Planung ?, in: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, hrsg. v. R. Schnur, München 1972, S. 9 ff. (zitiert: Blümel, FS Forsthoff)
- ders. Rechtsprobleme des Genehmigungsverfahrens für Atomanlagen - Standortwahl und -sicherung, in: Drittes Deutsches Atomrechts-Symposium, 22./23. Oktober 1974 in Göttingen, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. Institut für Völkerrecht der Universität Göttingen und dem Bundesministerium des Inneren, Köln, Bonn, Berlin, München 1975, S. 33 ff. (zitiert: Blümel, 3. Dt.ARS)
- ders. Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1. Referat, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8. - 10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 223 ff. (zitiert: Blümel, 5. Dt.ARS)
- ders. Unwirksamkeit der gewerberechtlichen Ausschlußfrist für Einwendungen gegen "genehmigungspflichtige Anlagen", BB 1963, S. 882 ff.
- ders. Urteilsanmerkung, DVBl. 1972, S. 795 ff.

- Blümel, W. Zur Teilnichtigkeit des neuen Hamburgischen Enteignungsgesetzes, DVBl. 1964, S.905 ff.
- ders. Das Zusammentreffen von Planfeststellungen, DVBl. 1960, S. 697 ff.
- ders. Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 ff.
- ders. Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 ff.
- ders. Die Standortvorsorgeplanung für Kernkraftwerke und andere umweltrelevante Großvorhaben in der Bundesrepublik Deutschland, DVBl. 1977, S. 301 ff.
- ders. Diskussionsbeitrag, in: Das Umweltforum 1977, Bürgerinitiative - Bürgerbeteiligung, stenographisches Protokoll der Sitzung des 5. Umweltforums am 29. November 1977 in Bremen, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn 1977, S.53 (zitiert: Blümel, Umweltforum 1977)
- ders. Erwiderung zu Depenbrock, DVBl. 1978, S.21 f.
- Rogner, W. Novelle zum Bundesbaugesetz, Die Gemeinde 1977, S. 65 ff.
- ders. Bürgerbeteiligung nach der Novelle zum BBauG, VZ GStB RP 1978, S. 15 ff.
- Roisserée, K./Oels, F./
Hansmann, K. Immissionsschutzrecht, Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes und des Landes Nordrhein-Westfalen über den Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und Erschütterungen mit Einführung, Hinweisen und Anmerkungen sowie Erläuterungen zum Bundesimmissionsschutzgesetz und zum Landes-Immissionsschutzgesetz, fortgeführt von O.A. Schmitt, Band I, Siegburg 1978
Band II, Siegburg 1978
- Polay, F. Kodifikation und Legitimation, Bericht über die 46. Staatswissenschaftliche Fortbildungs- tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Sneyer, BayVBl. 1978, S. 425 ff.
- Borghorst, H. Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung, Leverkusen 1976

- Braun, K./v. Rothberg, K. Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg, Kommentar, Stuttgart 1977
- Brenken, G. Bundeskompetenz und Landesplanung. Die beiderseitigen Verbindlichkeiten fordern Zusammenwirken, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 41 ff.
- Breuer, R. Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonner Rechtswissenschaftliche Abhandlungen Band 80, Bonn 1968
- ders. Selbstverwaltung und Mitverwaltung Beteiligter im Widerstreit verfassungsrechtlicher Postulate, DV 1977, S. 1 ff.
- ders. Die Entwicklung des Atomrechts 1974 - 1976, NJW 1977, S. 1121 ff.
- ders. Die Entwicklung des Immissionsschutzrechts 1974 - 1976, NJW 1977, S. 1025 ff.
- ders. Gefahrenabwehr und Risikovorsorge im Atomrecht, DVBl. 1978, S. 829 ff.
- ders. Wirksamer Umweltschutz durch Reform des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts ?, NJW 1978, S. 1558 ff.
- Brosche, D. Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren für das Kernkraftwerk Isar aus der Sicht des Betreibers, ET 1978, S. 495 ff.
- Brügelmann, H./ Asmuss, G./ Cholewa, E.W./v.d.Heide, H.J. Raumordnungsgesetz, Loseblattkommentar, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1970
- Brügelmann, H./Grauvogel, G. Bundesbaugesetz, Loseblattkommentar, dargestellt und erläutert v. H.Förster, H. Meyer, W. Pohl, S. Stahnke, W.Vogel, Band 1, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978
- Büdenbender, U. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Ländervorbehalts im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, BayVBl. 1977, S. 232 ff.
- ders. Zur Anfechtbarkeit von atomrechtlichen Teilgenehmigungen, ET 1978, S. 429 ff.

- Burhenne, W. Umweltrecht. Raum und Natur. Systematische Sammlung der Rechtsvorschriften, Entscheidungen und organisatorischen Grundlagen zur Raumplanung und Landespflege sowie zur Nutzung und Erhaltung der natürlichen Hilfsquellen, 5 Bände, Berlin 1977
- Bussmann, E.-W. Zeit der Auslegung von Bebauungsplan-Entwürfen gemäß § 2 a VI BBauG bei gleitender Arbeitszeit, BauR 1978, S. 447 ff.
- Contra und Pro Verbandsklage, Anhörung des Arbeitskreises für Umweltrecht, Beiträge zur Umweltgestaltung A 47, Berlin 1976
- Conradi, P. Verwaltung gegen Bürger ?, Demokratische Gemeinde 1977, S. 623 ff.
- Czogalla, D. Bürger planen mit, Städtetag 1977, S. 28
- Dagtoglou, P. Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, Heidelberg 1964
- ders. Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, DVBl. 1972, S. 712 ff.
- Damkowski, W. Stadtentwicklungsplanung, VR 1973, S. 257 ff.
- ders. Zur Effizienz von Partizipation an öffentlichen Planungsprozessen, RiA 1977, S. 188 ff.
- David, C.-H. Landesplanerisches Aufgabenverständnis und Partizipation, Der Landkreis 1975, S. 63 ff.
- Deckart, Ch. Verpflichtung der Gemeinden zur Anpassung ihrer Bauleitpläne an die Regionalpläne, BayVRl. 1977, S. 238 ff.
- Depenbrock, J. Standortvorsorge für Kraftwerke und flächenintensive Großvorhaben in Nordrhein-Westfalen, DVBl. 1978, S. 17 ff.
- Dietrichs, B. Grenzen einer gesamtäumlichen Planung, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 82 ff.
- Diekmann, C. Die wasserrechtliche Planfeststellung. Voraussetzungen, Verfahren und Rechtswirkungen, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung des in Nordrhein-Westfalen geltenden Rechts. Jur. Dissertation, Münster 1972.

- | | |
|--|--|
| Dienel, P | Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, DV 1971, S. 151 ff. |
| Dölker, W. | Das Verhältnis von luftrechtlichem Planfeststellungs- und städtebaulichem Planungsrecht, BayVBl. 1975, S. 377 ff. |
| Ehlers, D. | Die Anpassung der Landesverwaltungsverfahrensgesetze an das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, DVBl. 1977, S. 693 ff. |
| Engelhard, H.A. | Vom Wünschbaren umdenken zum Erreichbaren, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 32 ff. |
| Engelhardt, H. | Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München 1976 |
| Erbguth, W. | Probleme des geltenden Landesplanungsrechts - Ein Rechtsvergleich -, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung Band 19, München 1975 |
| Erichsen, H.U./
Martens, W. | Das Verwaltungshandeln, in: Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, New York 1975, S. 115 ff. |
| Ernst, W. | Die Raumordnungsgrundsätze, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 34 ff. |
| ders. | Zur staatlichen Verantwortung für umweltbelastende Entscheidungen, BauR 1978, S. 1 ff. |
| ders. | Die Situation der Raumordnung und Landesplanung, Der Landkreis 1974, S. 455 ff. |
| Ernst, W./Hoppe, W. | Das öffentliche Bau- und Rodenrecht, Raumplanungsrecht, München 1978 |
| Ernst, W./Zinkahn, W./
Bielenberg, W. | Bundesbaugesetz, Loseblattkommentar, unter Mitarbeit von H. Dyong, W. Kalb, E. Schmidt-Aßmann, H. Stemmler, Band I, München 1978 |
| Entwurf AtVfV | BR-Drs. 524/76 |
| Entwurf 9.BImSchV | BR-Drs. 526/76 |
| Erz, W. | Bundesnaturschutzgesetz, Der Landkreis 1977 S. 125 ff. |

- Evers, H.-U. Regionalplanung als gemeinsame Aufgabe von Staat und Gemeinden, unter Mitarbeit von W. Berka und W. Mühlbacher, Schriftenreihe der österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Band 22, Wien 1976
- ders. Das Recht der Raumordnung. Eine Einführung in das Bundesraumordnungsgesetz, das Landesplanungsrecht der Länder und die Rechtsfragen der Gebietsreform, München 1973
- EVwVfG 1973 BT-Drs. 7/910
- Eyermann, E./Fröhler, L. Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 6. neu bearbeitete Auflage, München, Berlin 1974
- Faber, H. Die Verbandsklage im Verwaltungsprozeß, Baden-Baden 1972
- Fatheuer, H. Grundlagen und Rechtsprobleme der Landschaftsplanung, Der Landkreis 1978, S. 386 ff.
- Feldhaus, G. Bundesimmissionsschutzrecht, Band 1, Loseblattkommentar, Mainz, Wiesbaden 1977
- ders. Konturen eines modernen Umweltschutzrechts, DÖV 1974, S. 613 ff.
- ders. Konturen eines modernen Umweltschutzrechts - Von der Gewerbeordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz, in: Dokumentation zum Deutschen Verwaltungsrichtertag 1974, hrsg. v. Bund Deutscher Verwaltungsrichter, München 1974, S. 65 ff.
- Fellner, H. Grundlagen des Verwaltungsverfahrens, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart, Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. v. H.R. Kütz und R. Naumann, Band II, Karlsruhe 1963, S. 345 ff.
- Feneberg, H. Zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVB1. 1965, S. 177 ff. und S. 222 ff.
- Fickert, H.C. Planfeststellung für den Straßenbau, unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes mit Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Planfeststellung, Kommentar, Köln 1978

- Fickert, H.C. Die Anordnung von Schutzauflagen in der Planfeststellung, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. v. O. Bachof/L. Heigl/ K. Redeker, München 1978, S. 153 ff. (zitiert: Fickert, FS BVerwG)
- ders. Straßenplanung und Straßenbau unter der Rechtsgeltung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und unter Einbeziehung des Entwurfs einer Strahlenschutzverordnung, BauR 1976, S. 1 ff.
- ders. Der Verkehrswegebau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, BayVBl. 1978, S. 681 ff.
- Fischer, K. Regionalplanung und Umweltschutz, Der Landkreis 1972, S. 260 ff.
- ders. Konfliktzone: Regionalplanung - Bauleitplanung, Der Landkreis 1978, S. 261 ff.
- ders. Bürgerbeteiligung bei der Flächennutzungsplanung, Der Landkreis 1978, S. 378 ff.
- Fischerhof, H. Deutsches Atomgesetz und Strahlenschutzrecht, Kommentar, Band I, Baden-Baden 1962, Band II, Baden-Baden 1966
- ders. Zum Baustop für Kernkraftwerke, ET 1975, S. 183 ff.
- ders. Urteilsanmerkung, DVBl. 1976, S. 549 ff.
- Foerstemann, F. Das neue hessische Verwaltungsverfahrensgesetz, Gemeindetag 1977, S. 26 ff., 44 ff., 61 ff. (Fortsetzungsbeitrag)
- Foerster, G. Beratungs- und Auskunftspflichten der Behörden gegenüber dem Bürger, SKV 1974, S. 321 ff.
- ders. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes in der Praxis der Kommunalverwaltung, SKV 1976, S. 360 ff.
- ders. Juristische Aspekte kommunaler Öffentlichkeitsarbeit, Städtetag 1977, S. 692 ff.
- Forsthoff, E. Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Erster Band: Allgemeiner Teil, 10. neubearbeitete Auflage, München 1973

- Forsthoff, E./Blümel, W. Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, Frankfurt a.M., Berlin 1970
- Franssen, E. Bürgerschaftliche Beteiligung an der Planung als demokratischer Prozeß, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 4. Rechtspolitische Kongreß der SPD vom 6. - 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Dokumentation, hrsg. v. D. Posser und R. Wassermann, Karlsruhe 1975, S. 297 ff.
- Franzen, L.F. Vorschläge zur Verbesserung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens, AtW 1968, S. 261 ff.
- Friauf, K.H. Polizei- und Ordnungsrecht, in: v. Münch, I., Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Berlin New York 1976, S. 153 ff.
- ders. Baurecht und Raumordnung, in: v. Münch, I., Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Berlin, New York 1976, S. 431 ff.
- Friesecke, A. Bundeswasserstraßengesetz, Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München 1971
- ders. Die Entwicklung des Wasserrechts in der Bundesrepublik Deutschland, NJW 1963, S. 2297 ff.
- ders. Die privatrechtlichen Wirkungen der wasserrechtlichen Planfeststellung. Einleitendes Referat beim 112. Kolloquium über Fragen der Wasserwirtschaft, ZfW 1966, S. 56 ff.
- Fromm, G. Öffentlich-rechtliche Fragen beim Bau von U-Bahnen, DVBl. 1969, S. 289 ff.
- ders. Öffentlicher Personennahverkehr und Umweltschutz, Städtetg 1978, S. 436 ff.
- Fuhr, E. Kommentar zur Gewerbeordnung, Berlin, Neuwied a.Rh. 1973
- Fürst, W. Beamtenrecht, Schaeffers Grundriß des Rechts und der Wirtschaft, Abt. II: Öffentliches Recht, 30. Band, Stuttgart 1975
- Gadegast, J. Das Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen. Ein Beispiel für die raumordnungspolitischen Bemühungen der Länder, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 44 ff.

- Hansmann, K. Referat zum 52. Deutschen Juristentag 1978 in Wiesbaden - unveröffentlicht -
- Hartisch, A. Verfassungsrechtliches Leistungsprinzip und Partizipationsverbot im Verwaltungsverwaltungsverfahren, Berlin 1975
- Hartkopf, G. Entwicklung und Bilanz der Umweltschutzgesetzgebung des Bundes, Der Landkreis 1978, S. 257 ff.
- v.d.Heide, H.J. Das Zusammenwirken der Planungs- und Verwaltungsträger in den verschiedenen Planungsebenen nach dem Bundesraumordnungsgesetz, DÖV 1966, S. 177 ff.
- ders. Kreientwicklungsplanung, Der Landkreis 1978, S. 19 ff.
- Heigl, L. Das Planfeststellungsverfahren, in: Verwaltungsverfahren, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, hrsg. v. W. Schmitt Glaeser, Stuttgart, München, Hannover 1977, S. 257 ff. (zitiert: Heigl, FS Boorberg Verlag)
- ders. Fragen des Umweltschutzes in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. v. O. Bachof/ L. Heigl/K. Redeker, München 1978, S. 261 ff. (zitiert: Heigl, FS BVerwG)
- ders. Interdependenzen von Energiewirtschaft, Planung und Umwelt, ET 1972, S. 345 ff. und S. 438 ff.
- ders. Von der Gewerbeordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, BayVerl. 1974, S. 244 ff.
- Hekler, G. Mit dem Bürger planen. Ein kooperatives Modell in der Praxis. Unter Mitarbeit v. W. Kaltenbacher/H. Krautter/G. Zimmer, Heidelberg 1976
- Hendler, R. Die Bürgerschaftliche Mitwirkung an der städtebaulichen Planung, Göttingen 1977

- Henneke, J. Raumplanerische Verfahren und Umweltschutz unter besonderer Berücksichtigung der planerischen Umweltverträglichkeitsprüfung, Beitrag zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 40, Münster 1977
- Hering, E. Verwaltungsverfahren und Gerichtsverfahren nach dem Bundesbaugesetz, DVBl. 1961, S. 217 ff.
- v. Heyl, A. Bürgerbeteiligung und Entwicklungsplanung, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 4. Rechtspolitischer Kongreß der SPD vom 6. - 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Dokumentation hrsg. v.D. Posser u. R. Wassermann, Karlsruhe 1975, S. 303 ff.
- Hofmann, K. Das Klagerecht der Natur- und Umweltschutzverbände, BayVB1. 1972, S. 524 ff.
- Hollihn, F. Partizipation und Demokratie. Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß ? Planen - Studien und Materialien zur wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Beratung, Band 12, Baden-Baden 1978
- Hoppe, W. Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderen Verkehrsanlagen, München 1971
- ders. Gerichtliche Kontrolldichte bei komplexen Verwaltungsentscheidungen - Ein Beitrag zu "zieldiktierten" Planungs- und komplexen Prognoseentscheidungen -, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. v.O. Bachof/ L. Heigl/ K. Redeker, München 1978, S. 295 ff.
(zitiert: Hoppe, FS RVerwG)
- ders. Planung und Pläne in der verfassungsrechtlichen Kontrolle, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festschrift aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, hrsg. v. C.Starck, Band I, Tübingen 1976, S. 663 ff.
- Hoschützky, A. Abfallbeseitigungsgesetz, Vorschriftenammlung mit einer erläuternden Einführung, 2.neubearbeitete Auflage, Köln 1978
- Igl, G. Neue Klageformen im Umweltschutzrecht ?, BVerwPr 1976, S. 98 ff.

- Jarass, H.D. Die Gemeinde als Drittbetroffene, DVBl. 1976, S. 732 ff.
- ders. Die Abgrenzung parallel erforderlicher Anlageneignungen, DÖV 1978, S. 21 ff.
- ders. Das Verhältnis des Raumordnungsverfahrens zu Fachgenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, BayVB1. 1979, S. 65 ff.
- Jekewitz, J. Beteiligung des Bürgers an Verwaltungsentscheidungen, insbesondere an der Planung, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 4. Rechts politischer Kongreß der SPD vom 6. - 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Dokumentation, hrsg. v. D. Posser und R. Wassermann, Karlsruhe 1975, S. 271 ff.
- Jochimsen, R. Raumordnungsbezogene Infrastrukturplanung am Beispiel der Bildungsplanung, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 67 ff.
- Joerger, G. Entwicklungsmöglichkeiten der Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit nach dem novellierten Bundesbaugesetz, BWVPr 1978, S. 122
- Joerger, G./Geppert, M. Grundzüge der Verwaltungslehre, 2. erweiterte Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978
- Kahn, H. Vor uns die guten Jahre. Ein realistisches Modell unserer Zukunft, Wien, München, Zürich, Innsbruck 1977
- Kappert, G. Ein Wandel in der Raumordnungspolitik ?, DÖV 1978, S. 427 ff.
- Karehnke, H. Zur Wahrnehmung breiter Aufgaben des Umweltschutzes durch den Bund, DÖV 1973, S. 83 ff.
- Kempf, U. Bürgerinitiativen - neue Formen politischer Beteiligung, Bonn 1974
- Kenneweg, W./van Aerssen, J. Planungsrecht Nordrhein-Westfalen, Vorschriftensammlung mit Erläuterungen zum Landesentwicklungsprogrammgesetz, Köln 1977
- Kimminich, O. Atomrecht, München 1974

- Kimminich, O. Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 4. Referat, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8. - 10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 263 ff. (zitiert: Kimminich, 5. Dt. ARS)
- Kisker, G. Gruppenmitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1972, S. 520 ff.
- Kloepfer, M. Umweltschutz in: Evangelisches Staatslexikon, 2. Auflage, Stuttgart 1975, S. 2653 ff.
- Knack, H.J. Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München 1976
- ders. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, DÖV 1976, S. 772 ff.
- Knirsch, H./
Sokolisch, H.-G. Bürgerbeteiligung im "Atomgenehmigungsverfahren", Das Rathaus 1978, S. 508 ff.
- Knirsch, H./Nickol -
mann, F. Die Chance der Bürgerinitiativen. Ein Handbuch, Wuppertal 1976
- Knöpfle, F. Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung, DVBl. 1974, S. 707 ff.
- Kodal, K. Straßenrecht, 3. Auflage, München 1978
- Koehler, A. Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, MDR 1964, S. 247 ff.
- Kölble, J. Staat und Umwelt. Zur Grundstruktur des rechtlichen Instrumentariums der Umweltsicherung, DÖV 1977, S. 1 ff.
- ders. Kein Wandel aus umweltpolitischen Gründen ?, DÖV 1978, S. 430 ff.
- Kopp, F.O. Verwaltungsgerichtsordnung mit Erläuterungen, 2. neubearbeitete Auflage, München 1976
- ders. Verwaltungsverfahrensgesetz mit Erläuterungen München 1976
- ders. Organisatorische Probleme des Umweltschutzes im Bereich der öffentlichen Verwaltung, JBl 1976, S. 247 ff. und S. 296 ff.

- Kopp, F.O. Änderungen im Verwaltungsprozeßrecht, NJW 1976, S. 1961 ff.
- ders. Entwicklungstendenzen in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, BayVB1. 1977, S. 513 ff.
- ders. Beteiligung, Rechts- und Rechtsschutzpositionen im Verwaltungsverfahren, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. v. O. Bachof/L. Heigl/K. Redeker, München 1978, S. 387 ff. (zitiert: Kopp, FS BVerwG)
- ders. Der Beteiligtenbegriff des Verwaltungsverfahrensrechts, in: Verwaltungsverfahren, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, hrsg. v. W. Schmitt Glaeser, Stuttgart, München, Hannover 1977, S. 159 ff. (zitiert: Kopp, FS Boorberg Verlag)
- Korbmacher, G. Straßenplanung und verwaltungsgerichtliche Planungskontrolle unter der Geltung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des 2. Fernstraßenänderungsgesetzes, DÖV 1976, S. 1 ff.
- ders. Bauleitplanung und Fachplanung in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, DÖV 1978, S. 589 ff.
- Koschnick, H. Umweltschutz - ein Problem unseres Jahrhunderts, Städtetag 1975, S. 385 ff.
- Kreibohm, H. Wasserrechtliche Planfeststellung und Bau-recht, Der Landkreis 1977, S. 158 ff.
- Krüger, H. Die Aktivlegitimation der Wirtschaftsverbände im Verwaltungsstreitverfahren, MDR 1953, S. 518 ff.
- Kube, E. Zur Notwendigkeit der Demokratisierung der Bebauungsplanung im ländlichen Raum, DÖV 1972, S. 118 ff.
- Kuhnt, D. Verfahrensrechtliche Probleme in der Rechtsprechung zum Atomrecht, AtW 1977, S. 406 ff
- Kumm, J. Wirtschaftswachstum - Umweltschutz - Lebensqualität. Eine systematische Umweltstudie für die Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2000, Stuttgart 1975

- Landmann, R./
Rohmer, G./Eyermann, E./
Fröhler, L. Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften,
Loseblattkommentar, Band I, München 1969
- Lange, K. Zur Anhörung im verwaltungsrechtlichen Ge-
nehmigungsverfahren, DVBl. 1975, S. 130 ff.
- ders. Partizipation (Demokratisierung), in:
Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl.,
Stuttgart 1975, S. 1779 ff.
- Larenz, K Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 2.Aufl.,
Berlin, Heidelberg, New York 1969
- Laubinger, H.-W. Der EVwVerfG 1973 - Inhaltsüberblick und
Kritik, JA 1975, S. 733 ff.
- ders. Gutachten über eine künftige gesetzliche Re-
gelung für Massenverfahren im Verwaltungsver-
fahrensrecht und im Verfahrensrecht für die
Verwaltungsgerichte, Speyer 1975
- Lauer, G. Rechtsprobleme des Genehmigungsverfahrens, in:
Drittes Deutsches Atomrechts-Symposium,
22./23. Oktober 1974 in Göttingen, Referate
und Diskussionsberichte, hrsg. v. Institut
für Völkerrecht der Universität Göttingen
und dem Bundesministerium des Innern, Köln,
Bonn, Berlin, München 1975, S. 47 ff.
(zitiert: Lauer, 3. Dt. ARS)
- ders. Praktische Erfahrungen im Genehmigungsver-
fahren für Kernkraftwerke, ET 1972, S. 225 ff.
- Leeb, H. Nochmals: Das Klagerecht der Natur- und
Umweltschutzverbände, BayVB1. 1972, S. 633 ff.
- Leminsky, G. Bürgerbeteiligung, Mitbestimmung und Gewerk-
schaften, in: Bürgerbeteiligung und Bürger-
initiativen, Legitimation und Partizipation
in der Demokratie angesichts gesellschaft-
licher Konfliktsituationen, hrsg. v. H. Matt-
höfer, Argumente in der Energiediskussion -
Band 3, Villingen 1977, S. 282 ff.
- Leßmann, H. Die Verbände in der Demokratie und ihre Re-
gelungsprobleme, NJW 1978, S. 1545 ff.
- Listl, J. Die Entscheidungsprärogative des Parlaments
für die Errichtung von Kernkraftwerken,
DVBl. 1978, S. 10 ff.
- Löden, D. Zur Klagebefugnis von Natur- und Umweltschutz-
verbänden nach französischem Recht, DVBl. 1978,
S. 676 ff.

- Löhr, R.-P. Die kommunale Flächennutzungsplanung. Eine Untersuchung zu Organisation und Verfahren der vorbereitenden Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Band 16, Siegburg 1977
- Lorbacher, M. Kommunale Planung und Bürgermitwirkung, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1976, B 27, S. 15 ff.
- Lücke, J. Das Grundrecht des einzelnen gegenüber dem Staat auf Umweltschutz, DÖV 1976, S. 289 ff.
- Luhmann, N. Legitimation durch Verfahren, Soziologische Texte, Band 66, Neuwied a.Rh. und Berlin 1969
- Lüke, G. Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung, NJW 1978, S. 81 ff.
- Lukes, R. Die zukünftige Entwicklung des Kernenergie-rechts, NJW 1973, S. 1209 ff.
- ders. Rechtliche Aspekte der Kernenergienutzung, in: Protokoll Nr. 52 und 53 über die öffentliche Anhörung zu Fragen des Umweltschutzes am Montag, dem 2. und Dienstag, dem 3. Dezember 1974 zu dem Thema: "Das Risiko Kernenergie", Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Innenausschuß - 724 - 2450 -, S. 159 ff. (zitiert: Lukes, Anhörung)
- Maier, G. Änderung eines Bauleitplanentwurfs nach der öffentlichen Auslegung, BayVBl. 1977, S. 752 ff.
- Manner, R. Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Planfeststellungsverfahrens, jur. Dissertation, München 1976
- Marschall, E.A./
Schroeter, H.W./Kastner, F. Bundesfernstraßengesetz, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1977
- Martens, J. Einführung in die Praxis des Verwaltungsverfahrens, JuS 1977, S. 664 ff., 809 ff. und JuS 1978, S. 331 ff.
- Mattern, K.H./Raisch, P. Atomgesetz, Kommentar, Berlin und Frankfurt a.M. 1961

- Maunz, Th./Dürig, G./
Herzog, R./Scholz, R. Grundgesetz, Kommentar, Band I - III,
München 1978
- Maurer, H. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes,
JuS 1976, S. 485 ff.
- Mayer, F. Recht des Umweltschutzes, BayVBl. 1975,
S. 664 ff.
- Mayer-Tasch, P.C. Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive
Bürger als rechts- und politikwissenschaft-
liches Problem, Hamburg 1976
- ders. Das umweltrechtliche Genehmigungsverfahren,
Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 17,
S. 20 ff.
- Mayntz, R. Funktionen der Beteiligung bei öffentlicher
Planung, in: Demokratie und Verwaltung,
25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissen-
schaften Speyer, Berlin 1972, S. 341 ff.
- Meier, H. Das neue Verwaltungsverfahrensgesetz, DÖD
1976, S. 217 ff.
- Meins, J. Die Anfechtung von Planfeststellungsbe-
schlüssen wegen fehlender Lärmschutzan-
ordnungen, BayVBl. 1979, S. 10 ff.
- Menke-Glückert, P. Grüner Protest - Zeichen der Parteienver-
drossenheit ?, Aus Politik und Zeitge-
schichte 1978, B 43, S. 3 ff.
- Meyer, H./Borgs, H. Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar,
Frankfurt a.M. 1976
- Meyer, J. Die Rechte des Nachbarn gegenüber Immissionen
beim Errichten und Betreiben einer Anlage
nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz,
jur. Dissertation, Münster 1975
- Meyer, K.-F. Rechtsprobleme des Immissionsschutzes bei
Planung, Bau und Betrieb öffentlicher Straßen
jur. Dissertation, Mainz 1977
- Mintzel, K. Bundeswasserstraßengesetz, Handkommentar,
Berlin 1969
- Molodovsky, P. Rechtliche Bindung und gerichtliche Kon-
trolle planender Verwaltung im Bereich des
Bodenrechts, BayVBl. 1977, S. 539 ff.

- Müller, G. Was erwartet der Bürger von der Raumordnungs politik, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 61 ff.
- v. Münch, I. Verwaltung und Verwaltungsrecht im demokratischen und sozialen Rechtsstaat, in: Erichsen, H.U./Martens, W., Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, New York 1975, S. 1 ff.
- Muthesius, T. Bundes-Immissionsschutzgesetz mit TA-Luft, Textausgabe mit amtlicher Begründung, erläuternden Anmerkungen und Durchführungsvorschriften, Köln 1975
- v. Mutius, A. Zulässigkeit der Verbandsklage ? HRR VerwR 1973, F 4+5, S. 1 ff.
- ders. Rechtsnorm und Verwaltungsakt, in: Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für H.J. Wolff, München 1973, S. 167 ff.
- ders. Bürgerinitiativen - Bürgerbeteiligung, Referat, in: Das Umweltforum 1977, Bürgerinitiativen - Bürgerbeteiligung, Stenographisches Protokoll der Sitzung des 5. Umweltforums am 29. November 1977 in Bremen, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn 1977, S. 9 ff. (zitiert: v. Mutius, Umweltforum 1977)
- ders. 52. Deutscher Juristentag - Bericht über öffentlich-rechtliche Beratungsgegenstände - DÖV 1978, S. 758 ff.
- ders. Akteneinsicht im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, DVBl. 1978, S. 665 ff.
- Mutschler, U. Umweltschutz und Verfahrensrecht, ET 1978, S. 505 ff.
- Naujoks, R. Der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes, JZ 1978, S. 41 ff.
- Naumann, R. Klagebefugnis von Verbänden im Verwaltungsprozeß, DÖV 1971, S. 378 ff.
- ders. Verbandsklage und Massenprozeß in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, GewArch 1975, S. 281 ff.

- Ossenbühl, F. Die gerichtliche Überprüfung der Beurteilung technischer und wirtschaftlicher Fragen in Genehmigungen des Baus von Kraftwerken, DVBl. 1978, S. 1 ff.
- ders. Aktuelle Probleme des Umweltschutzrechts, VR 1979, S. 1 ff.
- ders. Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NJW 1976, S. 2100 ff.
- Pankoke, E. Kommunale Beteiligung als Problem der Verwaltungsorganisation, DV 1971, S. 395 ff.
- Papier, H.-J. Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts, NJW 1977, S. 1714 ff.
- v. Papp, A. Strategie für das Bundesgebiet von morgen - das Bundesraumordnungsprogramm, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 9 ff.
- Pelzer, N./Bischof, W. Vergleichender Überblick über die Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren anderer europäischer Staaten, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8. - 10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 299 ff. (zitiert: Pelzer/Bischof, S. Dt. ARS)
- v. Pestalozza, Ch. Der Untersuchungsgrundsatz, in: Verwaltungsverfahren, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, hrsg. v. W. Schmitt Glaeser, Stuttgart, München, Hannover 1977, S. 185 ff. (zitiert: Pestalozza, FS Boorberg Verlag)
- Pfaffelhuber, J.K. Neue Tendenzen im Atomrecht, ET 1972, S. 213 ff.
- ders. Das Kernenergierecht unter besonderer Berücksichtigung atomrechtlicher Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren, ET 1978, S. 151 ff.
- Pflaumer, H. Das mittelfristige Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 75 ff.

- Plagemann, H. Urteilsanmerkung, NJW 1978, S. 2261 ff.
- Pohl, G. Bauplanungsrecht, Stuttgart 1975
- Prahl, A. Die unbeachtlichen Verfahrens- und Formfehler nach § 155 a S. 1 der Novelle zum Bundesbaugesetz, SKV 1977, S. 266 ff.
- Rasehorn, Th. Bürgerinitiativen und Gemeinwohl, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 4. Rechtspolitischer Kongreß der SPD vom 6. - 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Dokumentation, hrsg. v. D. Posser u. R. Wassermann, Karlsruhe 1975, S. 317 ff.
- Ravens, K. Ein Reformziel ist erfüllt. Die Raumordnungspolitik des Bundes, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 16 ff.
- Redeker, K. Zum neuen Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 1973, S. 744 ff.
- ders. Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage, ZRP 1976, S. 163 ff.
- Rehbinder, E. Bürgerklage im Umweltrecht, unter Mitarbeit von H.-G. Burgbacher und R. Knieper, Beiträge zur Umweltgestaltung Heft A 4, Berlin 1972
- ders. Grundfragen des Umweltrechts, ZRP 1970, S. 250 ff.
- ders. Argumente für die Verbandsklage im Umweltrecht, ZRP 1976, S. 157 ff.
- Rehn, E. Neue Formen der Beteiligung des Bürgers an kommunalen Entscheidungsprozessen, Die Gemeinde 1978, S. 118 ff.
- Reidenbach, M./Schäfer, R./Schmidt-Eichstaedt, G. Mehrkosten für die Kommunen durch die Bürgerbeteiligung und Sozialplanung nach der Novellierung des Bundesbaugesetzes ? Städte-tag 1976, S. 436 ff.
- Reissig, G. Gemeindliche Bauleitplanung, Schriften zur öffentlichen Verwaltung Band 12, Würzburg 1976
- Rengeling, H.-W. Aktuelle verwaltungsrechtliche und verwaltungsgerichtliche Fragen bei der Errichtung von Kernkraftwerken, JZ 1977, S. 542 ff

- Rengeling, H.-W. Umweltschutz im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht, JZ 1978, S. 453 ff.
- ders. Offener Weg zur Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von § 7 Atomgesetz, ET 1978, S. 372 ff.
- ders. Vorbehalt und Bestimmtheit des Atomgesetzes, NJW 1978, S. 2217 ff.
- Riedl, G. Mitwirkung der Bürger an der städtebaulichen Planung, Städtetag 1973, S. 207 ff.
- Rietdorf, F. Zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrens-gesetzes, DVBl. 1964, S. 293 ff. und S. 333 ff.
- Rinken, A. Stellungnahme, in: Das Umweltforum 1977, Bürgerinitiativen - Bürgerbeteiligung, Stenographisches Protokoll der Sitzung des 5. Umweltforums am 29. November 1977 in Bremen, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn 1977, S. 81 f. (zitiert: Rinken, Umweltforum 1977)
- Roellecke, G. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Grenzbereich zur Gesetzgebung, NJW 1978, S. 1776 ff.
- Ronellenfitsch, M. Aktuelle Probleme des Straßenrechts, DVBl. 1977, S. 852 ff.
- v. Rotberg, K. Das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz und seine Anwendung durch die Landesbehörden, BWVPr 1977, S. 50 ff.
- Rothe, K.-H. Bürgerbeteiligung an Bauleitplanungen, Demokratische Gemeinde 1977, S. 536 ff.
- ders. Der Bebauungsplan nach dem novellierten Bundesbaugesetz und die Realisierung seiner Festsetzungen, DÖV 1978, S. 122 ff.
- Rüling, J. Die beste Planung für den Bürger ist eine Planung mit dem Bürger, Das Rathaus 1978, S. 442 ff.
- Rupp, H.-H. Die verfassungsrechtliche Seite des Umweltschutzes, JZ 1971, S. 401 ff.
- ders. Freiheit und Partizipation, NJW 1972, S. 1537 ff.
- ders. Popularklage im Umweltschutzrecht ? ZRP 1972, S. 32 ff.

- Sailer, Ch. Subjektives Recht und Umweltschutz, DVBl. 1976, S. 521 ff.
- ders. Zur Klagebefugnis der Gemeinden gegen Kernkraftwerke, BayVB1. 1978, S. 139 ff.
- Salzwedel, J. Wasserrecht, in: v. Münch, I., Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Berlin, New York 1976, S. 577 ff.
- ders. Wege- und Verkehrsrecht, in: v. Münch, I., Besonderes Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Berlin, New York 1976, S. 539 ff.
- Seewald, O. Das Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes, JZ 1977, S. 6 ff.
- Seidl, A. Der Bürger zwischen Staat und Selbstverwaltung, Der Landkreis 1978, S. 233 ff.
- Sellner, D. Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen. Zulassung- Abwehr - Kontrolle nach dem BImSchG, NJW-Schriftenreihe Heft 31, München 1978
- ders. Die Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, NJW 1975, S. 801 ff.
- Sendler, H. Zum Stand der Erörterungen über ein Verwaltungsverfahrensgesetz, AöR 94, S. 130 ff.
- Sening, Ch. Zum Umweltgrundrecht des Bürgers, BayVB1. 1978, S. 205 ff.
- Sieder, F./Zeitler, H. Bayerisches Wassergesetz, Kommentar, München 1973
- Sigl, R. Personenbeförderungsgesetz, Handkommentar, Berlin 1962
- Söfker, W. Die neuen Vorschriften für die städtebauliche Planung, Der Landkreis 1978, S. 361 ff.
- Spanner, H. Ein Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 1964, S. 845 ff.
- Schäfer, K. Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, DÖV 1977, S. 85 ff.
- ders. Urteilsanmerkung, DÖV 1975, S. 864 f.
- Scharnhoop, H. Die 4. Novelle zum Atomgesetz, DVBl. 1977, S. 322 ff.

- Scharnhoop, H. Die neue atomrechtliche Verfahrensverordnung, AtW 1977, S. 401 ff.
- Scheuner, U. Referat auf der Mitgliederversammlung (Frühjahrstagung) des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik e.V. am 22. Mai 1978 in Wuppertal, Kommunalwirtschaft 1978, S. 222 ff.
- Scheuten Rechtliche Aspekte der Kernenergienutzung, in: Protokoll Nr. 52 und 53 über die öffentliche Anhörung zu Fragen des Umweltschutzes am Montag, dem 2. und Dienstag, dem 3. Dezember 1974 zu dem Thema: "Das Risiko Kernenergie", Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode Innenausschuß - 72 - 2450 -, S. 153 ff. (zitiert: Scheuten, Anhörung)
- Schildmacher, S./ Will, G. Stadtteil - Entwicklungsprogramme - ein neues Planungsinstrument, Städtetag 1977, S. 144 ff.
- Schleicher, H. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes. Städte- und Gemeindebund 1976, S. 245 ff. u. S. 335 ff.
- ders. Das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, DÖV 1976, S. 550 ff.
- Schleicher, R./
Reymann, F./Abraham, H.-J. Das Recht der Luftfahrt, Kommentar und Quellensammlung, Zweiter Band, 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1966
- Schmidt, W. Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung. Zur Lage der zweiten Gewalt, VVDStRL 33, S. 189 ff.
- ders. Rechtsschutz gegen ein Begründungsdefizit bei Verwaltungsentscheidungen über öffentliche Interessen, DÖV 1976, S. 577 ff.
- ders. Bürgerinitiativen - politische Willensbildung: Staatsgewalt, JZ 1978, S. 293 ff.
- ders. Verfahrensrechtlich gesicherte Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 4. Rechtspolitischer Kongreß der SPD vom 6. - 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Dokumentation, hrsg. v. D. Posser u. R. Wassermann, Karlsruhe 1975, S. 291 ff.

- Schmidt-Aßmann, E. Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34, S. 221 ff.
- ders. Die Novelle zum Bundesbaugesetz, NJW 1976, S. 1913 ff.
- ders. Der Anwendungsbereich des neuen Verwaltungsverfahrenrechts, Städte- und Gemeindebund 1977, S. 9 ff.
- ders. Institute gestufter Verwaltungsverfahren: Vorbescheid und Teilgenehmigung - Zum Problem der Verfahrensrationalität im administrativen Bereich, in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung, Festgabe aus Anlaß des 25-jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, hrsg. v. O. Bachof/L. Heigl/K. Redeker, München 1978, S. 569 ff. (zitiert: Schmidt-Aßmann, FS BVerwG)
- ders. Verfassungsrechtliche und verwaltungspolitische Fragen einer kommunalen Beteiligung an der Landesplanung, AöR 101, S. 520 ff.
- ders. Die Grundgedanken des Verwaltungsverfahrens und das neue Verwaltungsverfahrenrecht, Jura 1979, S. 505 ff.
- ders. Umweltschutz in der Raumplanung, DÖV 1979, S. 1 ff.
- Schmieder, K. Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Vorbescheid und Bauartzulassung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8.-10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 169 ff. (zitiert: Schmieder, 5. Dt. ARS)
- ders. Atomanlagengenehmigung und Bestandsschutz von Atomanlagen bei nachrückender Industrieansiedlung, Köln, Berlin, Bonn, München 1977
- Schmitt Glaeser, W. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31, S. 179 ff.
- ders. Die Meinungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 97, S. 61 ff.
- ders. Planende Behörden, protestierende Bürger und überforderte Richter, Der Landkreis 1976, S. 442 ff.

- Schmitt Glaeser, W. Anspruch, Hoffnung und Erfüllung. Das Verwaltungsverfahren und sein Gesetz - eine einleitende Bemerkung, in: Verwaltungsverfahren, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, hrsg. v.W. Schmitt Glaeser, Stuttgart, München, Hannover 1977, S. 1 ff. (zitiert: Schmitt Glaeser, FS Boorberg Verlag)
- Schmitt-Vockenhausen, H. Referat auf der Mitgliederversammlung (Frühjahrstagung) des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik e.V. am 22. Mai 1978 in Wuppertal, Kommunalwirtschaft 1978, S. 215 ff.
- Schneider, O. Eine Frage der staatlichen Aufgabenplanung, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 29 ff.
- Scholler, H./Broß, S. Verfahrensrechtliche Prinzipien und öffentlich-rechtlicher Vertrag nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz, BayVBl. 1977, S. 225 ff.
- Scholz, R. Verantwortlichkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit, VVDStRL 34, S. 146 ff.
- Schotthöfer, K. Die Planfeststellung im Meinungsstreit, BayVBl. 1968, S. 300 ff. u. S. 342 ff.
- Schröder, H. Die Verbände in Staat und Gesellschaft, DVB1. 1978, S. 690 ff.
- Schrödter, H. Die Novelle zum Bundesbaugesetz, DVB1. 1977, S. 165 ff.
- Schroeter, H.W. Verwaltungsverfahrensgesetz und Straßenbaurecht, Str u A 1976, S. 313 ff.
- Schunck, E./De Clerck, H. Allgemeines Staatsrecht und Staatsrecht des Bundes und der Länder, 6. Aufl., Siegburg 1975
- Schuppert, G.F. Bürgerinitiativen als Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungen, AöR 102, S.369 ff.
- Schutte, H.-M. Aktuelle Probleme der Bürgerbeteiligung, Demokratische Gemeinde 1979, S. 102 ff.
- Schwabe, J. Urteilsanmerkung, NJW 1976, S. 159
- Schwarze, J. Rechtsfragen bei der Errichtung von Kraftwerken, DÖV 1973, S. 700 ff.
- Schulz, A. Neue Atomrechtliche Verfahrensverordnung, DVBl. 1977, S. 326 ff.

- Schwencke, O. Brauchen wir bessere Planungsinstrumente für eine wirksame Raumordnungspolitik ?, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 25 ff.
- Städtebauliche Forschung Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklungsplanung und im Wohnbereich, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Hattingen 1977
- Steiger, H. Umweltschutz durch planende Gestaltung, ZRP 1970, S. 133 ff.
- Stelkens, P. Einige verwaltungsprozessuale Probleme zur Verbandsklage, DVBl. 1975, S. 137 ff.
- ders. Fragen zur Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes durch die Bauaufsichtsbehörden, BauR 1978, S. 158 ff.
- Stelkens, P./Bonk, H.J./Leonhardt, K. Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, München 1978
- Stich, R. Notwendigkeit und Inhalt eines modernen Natur- und Landschaftspflegerechts, DVBl. 1972, S. 201 ff
- ders. Die Mitwirkung des Bürgers und der Öffentlichkeit an der Raumplanung, in: Demokratie und Verwaltung, 25 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1972, S. 355 ff.
- ders. Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaats an die städtebauliche Entwicklungsplanung, NJW 1974, S. 1673 ff.
- ders. Personale Probleme des Vollzugsdefizits in der Umweltschutzverwaltung, in: Öffentliche Dienst, Festschrift für C.H. Ule zum 70. Geburtstag, hrsg. v. K. König, H.-W. Laubinger, F. Wagoner, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 215 ff. (zitiert: Stich, FS Ule)
- Stich, R./Porger, K.W. Immissionsschutzrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Band 1, Berlin, Köln, Mainz 1977
- Stober, R. Zur Klagebefugnis im Wassernachbarrecht, BWVPr 1977, S. 150 ff.
- Storm, P.-Ch. Umweltrecht, Agrarrecht 1974, S. 151 ff.
- Stuer, B. Kommunalplanung im Spiegel verwaltungsgerichtlicher Urteile und wirtschaftlicher Wertung, Kommunalwirtschaft 1978, S. 191 ff. u. S. 237 ff.

- Stürmer, R. Rechtsprobleme der verbandsmäßig organisierten Massenklage, JZ 1978, S. 499 ff.
- Stürtz, H. Bürgerinitiativen und parlamentarische Parteiendemokratie, ZRP 1977, S. 264
- Thesenpapier "Öffentliche Hand", in: Das Umweltforum 1977, Bürgerinitiativen - Bürgerbeteiligung, Stenographisches Protokoll der Sitzung des 5. Umweltforums am 29. November 1977 in Bremen, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. Bonn 1977, S. 72
- Thiele, W. Akteneinsicht, Auskunfts- und Beratungspflicht bei Behörden, DÖD 1978, S. 65 ff.
- Thieme, W. Die Zulässigkeit von Umweltschutzklagen, NJW 1976, S. 705 ff.
- ders. Doppelte Auslegung im Immissionsschutzverfahren ?, DÖV 1976, S. 296 ff.
- ders. Umweltschutz und gewerberechtliches Genehmigungsverfahren, BB 1973, S. 713 ff.
- ders. Verwaltungslehre, 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1977
- Thomas, H./Putzo, H. Zivilprozeßordnung, Kommentar, 9. Aufl., München 1977
- Thoss, R. Ohne konkrete Ziele geht es nicht !, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 59 ff.
- Tipke, K./Kruse, H.W. Reichsabgabenordnung, Kommentar, Band 1, Köln 1961
- Treuner, P. Notwendigkeit und Probleme einer europäischen Raumordnungspolitik, in: Raumordnung auf neuen Wegen ? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, Bonn 1975, S. 71 ff.
- Tschira, O./Schmitt Glaeser, W. Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, München 1976
- Ule, C.H. Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, Band I, Neuwied 1977
- ders. Bundes-Immissionsschutzgesetz - Rechtsprechung unter Mitarbeit von H.-W. Laubinger, Neuwied 1978

- Ule, C.H. Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, DVBl. 1972, S. 438 ff.
- ders. Die Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Bundes-Immissionsschutzgesetz, DVBl. 1976, S. 729 ff.
- ders. Das Verwaltungsverfahrensgesetz, DVBl. 1976, S. 421 ff.
- ders. Buchbesprechung v. F. Weyreuther: Verwaltungskontrolle durch Verbände, DVBl. 1976, S. 191 f
- Ule, C.H./Becker, F. Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat. Bemerkungen zum Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Köln u. Berlin 1964
- Ule, C.H./Laubinger, H.-W. Verwaltungsverfahrensgesetz. Ein Studienbuch, Köln, Berlin, Bonn, München 1977
- dies. Empfehlen sich unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung notwendigen Umweltschutzes ergänzende Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und Verwaltungsprozeßrecht? Gutachten für den 52. Deutschen Juristentag, München 1978
- Ule, C.H./Sellmann, K.-A. Zum Stand der Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensgesetzes, DVBl. 1967, S. 837 ff.
- Umweltbericht der BReg von 1976 BT-Drs. 7/5684
- Umweltgutachten 1978 BT-Drs. 8/1938
- Umweltprogramm der Bundesregierung 1971, BT-Drs. 6/2710
- Wachsmann Referat, Rund-Tisch-Gespräch und Diskussion auf der Mitgliederversammlung (Frühjahrstagung des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik e.V. am 22. Mai 1978 in Wuppertal, Kommunalwirtschaft 1978, S. 213 ff.
- Wagener, F. Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 93 ff.
- Wagner, H. Untätigkeit des Gesetzgebers im Zusammenhang mit der Errichtung von Kernkraftwerken, DVBl. 1978, S. 839 ff.
- Wagner, H./Nobbe, U. Verfassungsrechtliche Bemerkungen zum Atomgesetz, NJW 1978, S. 1028 ff.

- Wahl, R. Der Regelungsgehalt von Teilentscheidungen in mehrstufigen Planungsverfahren, DÖV 1975, S. 373 ff.
- Wälde, T. Bürgerklage und Umweltverträglichkeitsprüfung, ZRP 1975, S. 105 f.
- Walter, R. Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31, S. 147 ff.
- Weber, W. Umweltschutz im Verfassungs- und Verwaltungsrecht, DVBl. 1971, S. 806 ff.
- Weides, P. Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, München 1977
- Wendt, R. Rechtsfragen des Genehmigungsverfahrens von Kraftwerken, DVBl. 1978, S. 42 ff.
- Wernicke, K. Der Vorbescheid im Wasserrecht, DVBl. 1977, S. 914 ff.
- Weyreuther, F. Diskussionsbeitrag, in: Das Umweltforum 1977, Bürgerinitiativen - Bürgerbeteiligung, Stenographisches Protokoll der Sitzung des 5. Umweltforums am 29. November 1977 in Bremen, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V., Bonn 1977, S. 47 f. (zitiert: Weyreuther, Umweltforum 1977)
- ders. Verwaltungskontrolle durch Verbände ? Argumente gegen die verwaltungsgerichtliche Verbandsklage im Umweltrecht, Düsseldorf 1975
- Wiedemann, H. Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, 3. Referat, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8.-10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R. Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 255 ff. (zitiert: Wiedemann, 5.Dt. ARS)
- Wiedmann, G. Verpflichtung der Straßenbaulastträger zu Lärmschutzmaßnahmen, BWVPr 1976, S. 148 ff.
- Winters, K.-P. Atom- und Strahlenschutzrecht, Erläuterte Ausgabe, München 1978
- ders. Zur Entwicklung des Atom- und Strahlenschutzrechts, DÖV 1978, S. 265 ff.

- Winters, K.-P. Die Beteiligung der Gemeinden im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, Das Rathaus 1978, S. 505 ff.
- de Witt, S. Funktion und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. Referat, in: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium, 8.-10. Dezember 1976 in Münster, Referate und Diskussionsberichte, hrsg. v. R.Lukes, Köln, Berlin, Bonn, München 1977, S. 271 ff. (zitiert: de Witt, 5.Dt. ARS)
- Witzel, G. Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, Berlin und Frankfurt 1964
- Wolf, H. Die Bürgerbeteiligung, Vorschriften und Erfahrungen, Bauverwaltung 1977, S. 192 ff.
- Wolf, M. Die Klagebefugnis der Verbände. Ausnahme oder allgemeines Prinzip ? Tübingen 1971
- Wolff, H.J./Bachof, O. Verwaltungsrecht, Band I, 9. Aufl., München 1974
- dies. Verwaltungsrecht, Band II, 4. Aufl., München 1976
- Wolff, H.J. Verwaltungsrecht, Band III, 3. Aufl., München 1973
- Wüstenhagen, H.-H. Bürgerinitiativen Umweltschutz, Liberal 1974, S. 837 ff.
- Ziegler, J. Zur Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung, SKV 1977, S. 74 ff.
- ders. Ergebnisse des Berliner Seminars zur BBauG-Novelle, Städtetag 1977, S. 96 ff.
- Zilleßen, H. Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, Aus Politik und Zeitgeschichte 1974, B 12, S. 3 ff.
- ders. Energiepolitik - Dialog mit dem Bürger, Aus Politik und Zeitgeschichte 1977, B 27, S. 12 ff.
- Zinkahn, W./Bielenberg, W. Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965
- Zuck, R. Urteilsanmerkung, DVBl. 1973, S. 646

Abkürzungen

aA	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
AbfG	Gesetz über die Beseitigung von Abfällen - Abfallbeseitigungsgesetz - (Sartorius Nr.299)
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
aE	am Ende
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz (Sartorius Nr.962)
aF	alter Fassung
AG	Ausführungsgesetz
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AtAnV	Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes - Atomanlagen-Verordnung - in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.10.1970 (BGBl. I S. 1518)
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren - Atomgesetz - (Sartorius Nr. 835)
AtomR	Atomrecht
AtVfV	Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes - Atomrechtliche Verfahrensverordnung - (Sartorius Nr. 836)
AtW	Atomwirtschaft - Atomtechnik (Zeitschrift)
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ., bad.-württ.	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BauO	Bauordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
Bay., bay.	Bayern, bayerisch

BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift)
BayVB1.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Der Betriebsberater (Zeitschrift)
BBahnG	Bundesbahngesetz (Sartorius Nr. 963)
BBauG	Bundesbaugesetz (Sartorius Nr. 300)
Bd.	Band
Berl., berl.	Berlin, berlinisch
Beschl.	Beschluß
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (Schönfelder Nr. 20)
BGB1. I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BImSchG	Gesetz zum Schutz von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge - Bundes-Immissionsschutzgesetz - (Sartorius Nr. 296)
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BJagdG	Bundesjagdgesetz (Schönfelder Nr. 28)
BlGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht (Zeitschrift)
BReg	Bundesregierung
brem.	bremisch
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung
BWVPr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis (Zeitschrift)
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselben

DJT	Deutscher Juristentag
DÖD	Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Dt. ARS	Deutsches Atomrechts-Symposium
DV	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Durchführungsverordnung
ebda.	ebenda
Einl.	Einleitung
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungs- gerichtshofes und des Verwaltungsgerichts- hofes Baden-Württemberg
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)
etc.	et cetera
Ev.	Evangelisches
evtl.	eventuell
EVwVfG 1973	Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes von 1973
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz (Sartorius Nr. 860)
FN	Fußnote
FS	Festschrift, Festgabe
FStrG	Bundesfernstraßengesetz (Sartorius Nr. 932)
G	Gesetz
GB1.	Gesetzblatt
GemO	Gemeindeordnung
GeschOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung (Sartorius Nr. 38)
GeschOBT	Geschäftsordnung des Bundestages (Sartorius Nr. 35)
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GewO	Gewerbeordnung (Sartorius Nr. 800)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch- land (Sartorius/Schönfelder Nr. 1)
ggf.	gegebenenfalls

GmSOGB	Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes
grds.	grundsätzlich
GükraftVG	Güterkraftverkehrsgesetz (Sartorius Nr. 952)
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz (Schönfelder Nr. 95)
Halbs.	Halbsatz
hamb.	hamburgisch
Hess., hess.	Hessen, hessisch
h.M.	herrschende Meinung
HRRVerwr	Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
hrsg.	herausgegeben
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JagdG	Jagdgesetz der Länder
JB1	Juristische Blätter (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KKW	Kernkraftwerk
KreuzG	Gesetz über Kreuzungen von Eisenbahnen und Straßen - Eisenbahnkreuzungsgesetz - (Sartorius Nr. 936)
LEG	Landeseisenbahngesetz
LPlanG	Landesplanungsgesetz
LStrG	Landesstraßengesetz
LuftVG	Luftverkehrsgesetz (Schönfelder Nr. 34)
LWG	Landeswassergesetz
m.	mit
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Naturschutzgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer

NRW, nrw.	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
OVG	Oberverwaltungsgericht
o.g.	oben genannte
PBefG	Personenbeförderungsgesetz (Sartorius Nr. 950)
PlVG	Gesetz zur Vereinfachung des Planverfahrens für Fernmeldelinien vom 24.9.1935 (RGBl. I S. 1177)
preuß.	preußisch
Rdnr.	Randnummer
RegBegr	Regierungsbegründung
RegE	Regierungsentwurf
RGBl. I	Reichsgesetzblatt, Teil I
Rh.-Pf., rh.-pf.	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
RiA	Das Recht im Amt (Zeitschrift)
ROG	Raumordnungsgesetz (Sartorius Nr. 340)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
saarl.	saarländisch
schl.-hol.	schleswig-holsteinisch
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt
StBFG	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden - Städtebauförderungsgesetz - (Sartorius Nr. 320)
std.Repr.	ständige Rechtsprechung
StPO	Strafprozeßordnung (Schönfelder Nr. 90)
str.	strittig
StruA	Straße und Autobahn (Zeitschrift)
StVG	Straßenverkehrsgesetz (Schönfelder Nr. 35)
StVO	Straßenverkehrsordnung (Schönfelder Nr. 35a)
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungsordnung (Schön- felder Nr. 35 b)

TWG	Telegraphenwege-Gesetz (Sartorius Nr. 920)
u.a.	und andere
u.U.	unter Umständen
Urt.	Urteil
v.	von
VA	Verwaltungsakt
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
Verw. lehre	Verwaltungslehre
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHE n.F.	Sammlung von Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes mit Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes, des Bayerischen Dienststrafgerichtshofes und des Bayerischen Gerichtshofes für Kompetenzkonflikte. Neue Folge
vgl.	vergleiche
VMB1	Verkehrsblatt (Zeitschrift)
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VRS	Verkehrsrechtssammlung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (Sartorius Nr.600)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (Sartorius Nr.100)
VwVfR	Verwaltungsverfahrenrecht
VwZG	Verwaltungszustellungsgesetz (Sartorius Nr.110)
VZ GStB RP	Verbandszeitschrift Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz (Sartorius Nr.971)
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts - Wasserhaushaltsgesetz - (Sartorius Nr.845)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel

ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZPO	Zivilprozeßordnung (Schönfelder Nr. 100)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	z. T.
zw.	zweifelhaft
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeßrecht

1. Kapitel: Einführung und Begriffsbestimmungen sowie der Anwendungsbereich des VwVfG im allgemeinen.

A) Einführung in die Problemstellung

Die Entwicklung der natürlichen und sozialen Umweltbedingungen ist eines der zentralen Themen der Gegenwart¹. Ein ausgeprägtes kritisches Bewußtsein² in der Gesellschaft hat zu einem starken Verlangen nach Erhaltung und Reinhaltung einer sauberen Umwelt -sowohl der urwüchsigen Natur als auch des vom Menschen gestalteten Lebensraums - geführt. Insbesondere bei der Standortplanung von Kernkraftwerken³ und anderen flächenintensiven bzw. umweltrelevanten Großvorhaben wurde die tagespolitische⁴ und juristische⁵ Diskussion angeheizt, traten ad hoc gegründete Bürgerinitiativen⁶ mit organisiertem und gezieltem Widerstand auf und wuchs die Widerstandsbereitschaft weiter Bevölkerungskreise.

-
- 1) Einen Vergleich der Umweltdiskussion in den sechziger und siebziger Jahren liefert das Umweltgutachten 1978, BT-Drs. 8/1938, S. 442 f.
 - 2) Zum Umweltbewußtsein vgl. Umweltgutachten 1978, BT-Drs. 8/1938, S. 444 f.; Menke-Glückert, Aus Politik und Zeitgeschichte, 1978, B 43, S. 3.
 - 3) Einen guten Überblick über den Kernkraftwerkbau in der Bundesrepublik Deutschland gibt der AtW-Report, AtW 1977, S. 118 ff. Vgl. auch Brosche, ET 1978, S. 495 ff.; Pfaffelhuber, ET 1978, S. 151 ff.
 - 4) Vgl. z. B. "Kernkraftwerkspläne im Südwesten", FAZ vom 12.3.1977, S. 17.
 - 5) Vgl. statt vieler Badura, BayVB1. 1976, S.515 f.; Battis, JuS 1977, S. 162 ff.; Breuer, NJW 1978, S. 1558 f.; Ossenhühl, DVBl. 1978, S. 1 f.; Wendt, DVBl. 1978, S. 42; VG Schleswig, NJW 1977, S. 644 f.; VG Freiburg, NJW 1977, S. 1645; VG Würzburg, NJW 1977, S. 1649.
 - 6) Vgl. Beer, Bürgerinitiativen, 1976; Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, 1976.

Mit ein Grund für den Protest gegen als umweltbelastend empfundene Vorhaben ist der "Ärger wegen eines Planungsablaufs, der als undemokratisch empfunden wird"⁷. Das Verwaltungsgeschehen ist in vielen Bereichen, so auch im Bereich des Umweltschutzes⁸, durch das zunehmende Interesse der Bürger an einer aktiven Mitwirkung an den von der Verwaltung zu treffenden Entscheidungen gekennzeichnet⁹. Die Forderung nach mehr "Bürgerbeteiligung" ist wohl zu keiner Zeit so intensiv und eindringlich erhoben worden, wie heute und gehört mithin zu den aktuellsten, aber auch z. T. umstrittensten Problemen des geltenden Verfahrensrechts¹⁰. Man muß mit Bedauern feststellen¹¹, daß der Begriff der "Bürgerbeteiligung" zu einem Schlagwort geworden ist, das jeder anders definiert, gerade wie er es für notwendig, richtig

7) Umweltgutachten 1978, BT-Drs. 8/1938, S. 463.

8) Wobei auf den Begriff noch näher einzugehen sein wird; vgl. unten S. 15 ff.

9) Vgl. Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 221 ff.; Blümel, FS Forsthoff, S. 9 ff.; Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 712 f.; Diemel, DV 1971, S. 151 ff.; Hartisch, S. 81 ff.; Joerger/Geppert, Verw. lehre, S. 123 ff.; Lange, Ev. Staatslexikon, S. 1779 ff.; Mayntz, Funktionen, S. 348 ff.; Oberndorfer, DÖV 1972, S. 529 ff.; Pankoke, DV 1971, S. 395 ff.; Rehn, Die Gemeinde 1978, S. 118 ff.; Rupp, NJW 1972, S. 1537 f.; Schmidt, VVDStRL 33, S. 189 ff.; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, 179 ff.; ders., Der Landkreis 1976, S. 442; Walter, VVDStRL 31, 147 ff.

10) Vgl. Häberle, FS Boorberg Verlag, S. 69 ff.; Kopp, FS Boorberg Verlag, S. 159 f.; ders., FS BVerwG, S. 387 ff.

11) Kritisch Rehn, Die Gemeinde 1978, S. 118 f.; Seidl, Der Landkreis 1978, S. 233.

oder aber auch für nützlich hält. Er wurde in so schillernde Begriffe wie "Partizipation" gekleidet und mit dem Ruf nach mehr Demokratie versehen¹².

Die Diskussion um die Schaffung bzw. Änderung umweltrechtlicher Verfahrensvorschriften gerade in puncto Bürgerbeteiligung wurde kurz nach Inkrafttreten maßgeblicher Vorschriftenwerke, nämlich des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der 9. Durchführungsverordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz und der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung, auch durch die Tatsache neu belebt, daß das "Umweltverfahrensrecht" zum Gegenstand der Beratungen des 52. Deutschen Juristentages gemacht worden ist¹³.

B) Begriffliche Klärungen, Ausgrenzungen und Abgrenzungen

I. Der Begriff der Bürgerbeteiligung

Angesichts einer Partizipationseuphorie und den heterogenen Sachverhalten¹⁴, die mit dem Begriff der Bürgerbeteiligung verbunden werden - Partizipation und Bürgerbeteiligung werden oft synonym gebraucht¹⁵ - ist es nicht nur ratsam, sondern auch oberstes juristisches Gebot, die Fragestellung und die Begriffe zu präzisieren.

12) Vgl. Blümel, FS Forsthoff, S. 16; ders., FS Weber, S. 539 f.; Manner, S. 188 f.; Oberndorfer, DÖV 1972, S. 529; Ossenbühl, Gutachten B, S. 119 f.; von Battis, Partizipation, S. 28 als Polemik bezeichnet.

13) Vgl. Breuer, NJW 1978, S. 1558; Leßmann, NJW 1978, S. 1545; Ule/Laubinger, Gutachten B.

14) V. Alemann, S. 16: "Der Begriff der Partizipation erlebt momentan eine Inflation."

15) Vgl. Lange, Ev. Staatslexikon, S. 1779; Blümel, FS Forsthoff, S. 16: "...Beteiligung - Neudeutsch: Partizipation ..."

Es kann nicht darum gehen, ein weiteres Plädoyer für oder gegen die "Partizipation" zu entwerfen. Unter dem Aspekt der "Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für die Bürgerbeteiligung an umweltschutzrechtlichen Verfahren." soll die Untersuchung aus rechtlicher und rechtspolitischer Sicht den verwaltungs- und umweltverfahrensrechtlichen Regelungen nachgehen, die für die Bürgerbeteiligung im Bereich des Umweltschutzrechts eine Rolle spielen können.

Dabei ist es zunächst erforderlich, den Begriff der Bürgerbeteiligung zu definieren. "Beteiligung" bedeutet schlechthin irgendwie geartete Teilhabe am Zustandekommen von hoheitlichen Entscheidungen¹⁶.

Unter diese komplexe Definition läßt sich auch die Teilhabe staatlicher Organe an Entscheidungen anderer staatlicher Organe subsumieren¹⁷. Somit läßt sich je nach Partizipanten zwischen organschaftlicher¹⁸ und bürgerschaftlicher Beteiligung unterscheiden¹⁹.

Hier soll nur die bürgerschaftliche Beteiligung untersucht werden; der organschaftlichen Beteiligung wäre wegen ihrer Eigentümlichkeiten eine gesonderte Untersuchung zu widmen.

16) Vgl. Rupp, NJW 1972, S. 1541; Thieme, Verw.lehre, Rdnr. 334.

17) Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 190: "Aktivlegitimierte Träger der Partizipation sind staatliche Organe oder Bürger.."

18) Vgl. Badura, in: Erichsen/Martens, S. 260 ff.; Wolff/Bachof, VerwR I, § 46 V c; dies., VerwR II, § 77 V.

19) Begriffliche Unterscheidung nach Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 190; vgl. auch Hartisch, S. 83 f.

Dabei sieht die vorliegende Untersuchung den Bürger als Teil der Gesamtheit und geht in Abweichung von den bundesdeutschen Gemeindeordnungen von einem prinzipiell umfassenden Bürgerbegriff aus. Es wird also nicht an die im Kommunalrecht übliche Unterscheidung zwischen Einwohner und Bürger²⁰ angeknüpft. "Bürger" ist somit nicht nur das zu den Gemeindewahlen aktiv wahlberechtigte Gemeindemitglied²¹.

"Bürger" in diesem Sinne ist aber nicht der Angehörige des öffentlichen Dienstes²², d.h. der im Dienst einer juristischen Person des öffentlichen Rechts stehende Bedienstete, der mit einem erheblichen Teil seiner Arbeitskraft und für längere Zeit in die Verwaltungsorganisation eingegliedert ist²³, sondern ausschließlich der Private.

Allerdings ist der konkrete "Beamte"²⁴ dann Privater, wenn er nicht in amtlicher Funktion tätig wird, sondern eigene persönliche Interessen wahrnimmt²⁵.

Partizipation gibt es an allen drei Grundfunktionen, in die das Grundgesetz die Staatsgewalt einteilt²⁶, also sowohl an der Gesetzgebung und Verwaltung als auch der Rechtsprechung²⁷.

20) Dazu vgl. z.B. §§ 10 Abs. I, 12 Abs. I bad.-württ.GemO; § 13 Abs. I und II rh.-pf.GemO.

21) Vgl. Wolff/Bachof, VerwR II, § 86 V b.

22) Ebenso Ossenbühl, Gutachten B, S. 121; zur Bedienstetenpartizipation vgl. Breuer, DV 1977, S. 5 f.; Grawert, AöR 98, S. 109; Hendler, S. 14; Jekewitz, Freiheit in der sozialen Demokratie 1975, S. 277; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 232 f.

23) BVerfGE 6, S. 267; BVerwGE 20, S. 81; Fürst, S. 12; Wolff/Bachof, VerwR II, § 105 I b.

24) Wobei hier auch der Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst gemeint ist.

25) Dagoglou, Der Private, S. 21 f.; ders., DVBl. 1972, S. 714; Hendler, S. 14; Ossenbühl, VVDStRL 29, S. 143 f.

26) Vgl. Franssen, Freiheit in der sozialen Demokratie 1975, S. 298; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 20 Rdnr. 74 ff.; Schunck/De Clerck, S. 20 f.; Pelzer/Bischof, S. Dt.ARS, S. 300 f.

27) Vgl. Hartisch, S. 111; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 198; Walter, VVDStRL 31, S. 155; Wolff/Bachof, VerwR I, § 32 IV c I.

Wenn vorliegend nach der Bedeutung des Verwaltungsverfahrensgesetzes für die Bürgerbeteiligung gefragt wird, dann braucht nicht zu Fragen der Beteiligung an der gesetzgebenden²⁸, regierenden²⁹ und rechtsprechenden³⁰ Gewalt Stellung genommen zu werden; von Interesse ist folglich nur die Beteiligung im Hinblick auf Verwaltungsentscheidungen.

Der Begriff der Verwaltungsentscheidung ist hier komplex zu betrachten und nicht nur beschränkt auf Verwaltungsakte iSd § 35 VwVfG. Er bezieht sich auf jede Tätigkeit von Stellen öffentlicher Verwaltung, und zwar auch auf solche Maßnahmen im "Vorfeld der Verwaltungsentscheidung"³¹, die die eigentliche Entscheidung beeinflussen, also den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß.

Wichtig ist weiterhin die Unterscheidung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bürgerbeteiligung³². Bei unmittelbarer Beteiligung partizipieren der einzelne, mehrere bzw. alle Bürger selbst an der Verwaltungsentscheidung, während bei der mittelbaren Beteiligung der Partizipant nicht selbst, sondern durch - ohne nähere Differenzierung - "Vertreter" an der Verwaltungsentscheidung teilnimmt. Ob und inwieweit auch die Formen der mittelbaren Bürgerbeteiligung Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sein sollen, bedarf einer näheren Erörterung.

28) z.B. § 73 GeschOBT.

29) z.B. § 10 Abs. I GeschOReg.

30) z.B. §§ 28 ff., 108, 109 GVG; Art. 103 GG.

31) Terminologie nach Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 714.

32) Vgl. Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 713; Mayntz, Funktionen, S. 342; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 192; Walter, VVDStRL 31, S. 154. Wobei das Merkmal der Unmittelbarkeit von den Autoren nicht einheitlich verwandt wird.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik hat sich angesichts der in nur geringem Umfang eingeräumten Plebiszite (Art. 29 GG) für die repräsentative Demokratie entschieden (Art. 20 Abs. II, S. 2 GG)³³. Das Volk ist der primäre Träger der Staatsgewalt. Die aktive Bürgerschaft, die Gesamtheit aller wahlberechtigten Bürger, ist durch die gewählten Volksvertreter an der Ausübung der Staatsgewalt mittelbar beteiligt.

Außer Betracht bleiben soll aber als Form der Popularbeteiligung³⁴ der allgemeine Wahlakt zu den Volksvertretungen und die Mitwirkung in kommunalen Selbstverwaltungsgremien, da es vorliegend nur um die Möglichkeit der aktiven, direkten Einflußnahme auf die Herrschaftsausübung geht³⁵ und die von der repräsentativen Demokratie zur Verfügung gestellten Formen der Bürgereinwirkung auf die Herrschaftsausübung grds. nicht gemeint sind, wenn von Bürgerbeteiligung die Rede ist³⁶.

Aus diesem Grunde muß auch die vielfach als eine Form der Bürgerbeteiligung aufgefaßte Mitgliedschaft in politischen Parteien³⁷ aus dem Begriff der Bürgerbeteiligung eliminiert werden.

33) Vgl. statt aller Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 20 Rdnr. 50 ff. mwN; Schunck/De Clerck, S. 184.

34) Vgl. v. Alemann, S. 19; Hendler, S. 12; Lange, Ev. Staatslexikon, S. 1779; Walter, VVDStRL 31, 154, 167 ff.

35) Vgl. Dagtoglou, DVB1. 1972, S. 713; Mayntz, Funktionen, S. 342; Hartisch, S. 80 f.

36) Trotzdem läßt sich wohl kaum leugnen, daß der allgemeine Wahlakt eine Partizipationform ist. Sowie hier v. Alemann, S. 19; Hendler, S. 12 f.; Lange, Ev. Staatslexikon, S. 1779; Wolff/Bachof, VerwR I, § 32 IV c I; aA offenbar Hartisch, S. 81, der den allgemeinen Wahlakt gänzlich aus dem Partizipationsbegriff eliminieren will.

37) Vgl. v. Alemann, Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, S. 272; Armbruster, ebda., S. 320; Hartisch, S. 81 mw.N.; Hendler, S. 12. Zur Frage der Parteiverdrossenheit vgl. Menke-Glückert, Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 43, S. 3 ff.

Nach Art. 21 GG wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Parteimitglieder können die Kandidatenaufstellung für allgemeine Wahlen zu den Vertretungskörperschaften, die innerparteiliche programmatische Arbeit und parteiangehörige Mandatsträger und Amtsinhaber beeinflussen³⁸.

In der Literatur werden weiterhin Bürgerinitiativen als Erscheinungsform der Beteiligung an staatlichen Entscheidungen verstanden³⁹. Es sollen hier nicht die zahlreichen Versuche fortgesetzt werden, Bürgerinitiativen exakt zu definieren - sofern es überhaupt eine allgemein gültige Definition geben kann - oder die Gründe ihrer Entstehung zu untersuchen⁴⁰. Wesentlich ist es aber festzustellen, daß das Mittel ihrer Einflußnahme auf die Verwaltung in der Erzeugung von politischem

38) Zu den Möglichkeiten parteilicher Einflußnahme vgl. Joerger/Geppert, Verw.lehre, S. 126 und 155 f.; zur Frage des politischen Druckes auf die Verwaltung durch sog. Ämterpatronage vgl. Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 234 m.w.N.; Knöpfle, DVBl. 1974, S. 708; Schmidt, VVDStRL 33, 206 f.

39) Vgl. v. Alemann, Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, S. 274 f; Armbruster, ebda., S. 322; Borghorst, S. 89 ff.; Damkowski, VR 1978, S. 262; Hollihn, S. 155 f.; Knirsch/Sokolisch, Das Rathaus, 1978, S. 508; Leminsky, Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, S. 282; v. Mutius, Umweltforum 1977, S. 11; Thesenpapier "Öffentliche Hand", Umweltforum 1977, S. 72; Thieme, Verw.lehre, S. 119 f.; Zilleßen, Aus Politik und Zeitgeschichte 1974, B 12, S. 4 f.

40) Zu dem Phänomen der Bürgerinitiativen vgl. Achterberg, NJW 1978, S. 1993; Barschel, ZRP 1977, S. 129; Beer, Bürgerinitiativen, 1976; Gebel, ZRP 1978, S. 48; Kempf, Bürgerinitiativen - neue Formen politischer Beteiligung, 1974; Knirsch/Nickolmann, Die Chance der Bürgerinitiativen, 1976; Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, 1976; Rasehorn, Freiheit in der sozialen Demokratie 1975, S. 317; Wachsmann, Kommunalwirtschaft 1978, S. 213; Schmidt, JZ 1978, S. 293; Stürtz, ZRP 1977, S. 264; Wüstenhagen, Liberal 1974, S. 837; Zilleßen, Aus Politik und Zeitgeschichte 1974, B 12, S. 3; Schmitt-Vockenhausen, Kommunalwirtschaft 1978, S. 215 ff.; Scheuner, Kommunalwirtschaft 1978, S. 222 ff.

Druck durch Mobilisierung der öffentlichen Meinung besteht⁴¹. Bürgerinitiativen stehen nicht partizipativ, sondern emanzipativ neben der Verwaltung⁴². Bürgerinitiativen sind somit keine Art der förmlichen, rechtlich institutionalisierten Beteiligung an staatlichen Entscheidungen⁴³.

Diese faktischen Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Verwaltungsentscheidung sollen jedoch außer Betracht bleiben. Es sei außerdem noch darauf hingewiesen, daß sie erst "initiativ" werden in einer der Verwaltungsentscheidung nachgeordneten Phase und somit "nur noch die Möglichkeit der expost-Skandalisierung besteht"⁴⁴.

Die Teilhabe an der Herausbildung der öffentlichen Meinung und Öffentlichkeitsaktionen⁴⁵ mögen eine Form der Einwirkung auf die Verwaltung sein, indes, eine Form der Bürgerbeteiligung können sie nicht darstellen, da einerseits faktische Einflußnahme auf die Verwaltung darunter nicht verstanden werden soll, sondern nur die rechtlich institutionalisierte⁴⁶ und andererseits diese

41) Vgl. Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 232 f.; Joerger/Geppert, Verw.lehre, S. 138; Knöpfle, DVBl. 1974, S. 711; Schmidt, VVDStRL 33, S. 185; Schuppert, AöR 102, S. 380.

42) Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 232; Jekewitz, Freiheit in der sozialen Demokratie 1975, S. 284.

43) In diesem Sinne auch Rehn, Die Gemeinde 1978, S. 120; Schuppert, AöR 102, S. 380; Ossenbühl, Gutachten B, S. 221.

44) Schmidt, VVDStRL 33, S. 192; ders., Freiheit in der sozialen Demokratie 1975, S. 293; vgl. Rasehorn, ebda., S. 323; Lorbacher, Aus Politik und Zeitgeschichte 1976, B 27, S. 25.

45) Vgl. Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 229; Pelzer/Bischof, S. Dt. ARS, S. 299; Schmitt Glaeser, Der Landkreis 1976, S. 442.

46) Vgl. auch Knöpfle, DVBl. 1974, S. 708; Walter, VVDStRL 31, S. 154.

als nur mittelbare Formen aus dem Begriff der Beteiligung eliminiert werden können⁴⁷.

Ähnlich verhält es sich bei der Öffentlichkeitsarbeit⁴⁸, die insoweit ebenfalls nicht in die Beteiligungsproblematik hineinspielt. Zwar ist nicht zu verkennen, daß positive Öffentlichkeitsarbeit und umfassende Information eine der wesentlichsten Grundlagen einer erfolgversprechenden und interessierten Bürgerbeteiligung an staatlichen Entscheidungsprozessen ist⁴⁹, aber Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit sind klar voneinander zu trennen⁵⁰. Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung verläuft der Informationsfluß von der Verwaltung zum Bürger und nicht wie bei der Bürgerbeteiligung auch umgekehrt. Der Bürger ist lediglich Konsument der Informationsversorgung, von einer aktiven Teilnahme kann nicht die Rede sein⁵¹.

Ein äußerst übersichtlicher Bereich ist die Einschaltung von Beiräten, Ausschüssen, Sachverständigen und der sog. "beteiligten Kreise". So sind z.B. nach § 9 ROG, §§ 4, 5 bad.-württ. LPlanG, Art. 11, 12 bay. LPlanG, § 13 hess. LPlanG, §§ 4, 5 nrw. LPlanG, § 7 rh.-pf. LPlanG, § 6 saarl. LPlanG, § 10 schl.-hol. LPlanG Landesplanungsbeiräte zu bilden, die meist aus Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft, Industrie und Handel, Arbeitgeber- und -nehmerverbänden bestehen.

47) In diesem Sinne Hartisch, S. 81; vgl. auch Schmitt Glaeser, AöR 97, S. 102 ff.; Rupp, NJW 1972, S. 1543.

48) Allgemein zur Öffentlichkeitsarbeit vgl. Joerger/Geppert, Verw.lehre, S. 196.

49) Stich, NJW 1974, S. 1677: "Keine Partizipation ohne Information."

50) aA Joerger, BWVPr 1978, S. 122; wohl auch Foerster, Städtetag 1977, S. 692.

51) Für eine klare begriffliche Trennung wie hier Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 258; Hekler, S. 32; Hendler, S. 15.

Nach § 49 bad.-württ. NatSchG, Art. 41 bay. NatSchG, § 7 nrw. LandschaftsG, § 27 rh.-pf. LandespflegeG, § 48 schl.-hol. LandschaftspflegeG sind Naturschutzbeiräte und nach § 37 BJagdG iVm § 27 bad.-württ. JagdG, Art. 29 bay. JagdG, § 4 brem. JagdG, § 24 hamb. JagdG, §§ 30, 31 DVO zum hess. AG zum BJagdG, Art. 43 nds. JagdG, § 45 nrw. JagdG, §§ 33, 34 rh.-pf. JagdG, §§ 40, 41 saarl. JagdG, § 22 schl.-hol. JagdG Jagdbeiräte zu bilden.

Vor Erlass von Rechtsverordnungen sind Sachverständige - z.B. § 4 des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter, § 13 FuttermittelG - bzw. beratende Ausschüsse - § 32 a LuftVG - oder beteiligte Kreise - §§ 32 - 35 BImSchG, § 6 WaschmittelG - anzuhören. Diese sind meist Vertreter der Wirtschaft und Wissenschaft etc., § 51 BImSchG. Die Hinzuziehung von Sachverständigen ist genaugenommen nicht eine Frage der Beteiligung an staatlichen Entscheidungen, sondern ihr Schwerpunkt liegt bei der Verwaltungshilfe durch Private⁵². Maßgebend für ihre Heranziehung ist ihr Sachverstand, die Kenntnis eines bestimmten Aspekts, eines komplexen Problems und die damit zusammenhängenden Interessen, für deren Berücksichtigung sie zu sorgen haben.

Die sog. Vertreter von Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und bestimmten Bevölkerungskreisen⁵³ sind lediglich durch Sachverstand und Erfahrung qualifiziert⁵⁴, mit Bürgerbeteiligung hat dies nichts zu tun, allenfalls wird ein reibungsloses Zusammenwirken von Verwaltung und Interessengruppen gewährleistet. Darum soll diesem Problemkreis nicht näher nachgegangen werden⁵⁵.

52) Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 715; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 191; Lange, Ev. Staatslexikon, S. 1779.

53) Kurz angesprochen auch bei Dienel, DV 1971, S. 162; Mayntz, Funktionen, S. 346.

54) Kritisch Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 715: "...Schein einer nicht existierenden demokratischen Legitimation schaffen will."

55) In diesem Sinne Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 715; Hartisch, S. 84; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 191; Walter, VVDStRL 31, S. 171.

Unter Berücksichtigung dieser Punkte kann nun die Endfassung des Begriffs der Bürgerbeteiligung vorgenommen werden. Bürgerbeteiligung ist die rechtlich institutionalisierte⁵⁶, unmittelbare, d.h. die außerhalb der allgemeinen Wahlen zu den Vertretungskörperschaften sowie der Mitgliedschaft in politischen Parteien erfolgende⁵⁷, Teilhabe von Bürgern, die nicht Antragsteller sind⁵⁸ - und zwar nicht nur der Betroffenen im rechtstechnischen Sinne, sondern gerade auch einer weiteren Allgemeinheit⁵⁹ - an den Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung.

II. Funktionen der Bürgerbeteiligung

Nachdem nun die Endfassung des Begriffs der Bürgerbeteiligung für die nachfolgende Untersuchung festgelegt wurde, soll kurz die Funktion der Bürgerbeteiligung⁶⁰ an Verwaltungsentscheidungen angesprochen werden.

Mit dem Ruf nach mehr Teilhabe werden zahlreiche differenzierte Funktionserwartungen erhoben⁶¹. Die Beteiligung besitzt nicht

56) Ebenso Knöpfle, DVBl. 1974, S. 708; Weyreuther, Umweltforum 1977, 47.

57) Wie hier Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 713; Hëndler, S. 14; Mayntz, Funktionen, S. 342; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 192.

58) Vgl. auch Blümel, S. Dt. ARS, S. 227

59) Ebenso Breuer, NJW 1978, S. 1564; Hendler, S. 12; Walter, VVDStRL 31, S. 151; Weyreuther, Umweltforum 1977, S. 47; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 245.

60) Eine Analyse bekannter Partizipationsansätze findet sich in Städtebauliche Forschung, S. 18 ff.

61) Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 712; Mayntz, Funktionen, S. 341; Schmidt, VVDStRL 33, S. 267 f.; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 181 f.

nur eine rechtsstaatliche und demokratische, sondern auch eine sozialstaatliche Funktion⁶².

Dem Rechtsstaatsprinzip zuzuordnen sind die Beteiligungsgründe des rechtlichen Gehörs und des vorgelagerten, effektiven Rechtsschutzes⁶³. Da aber die Verfahrensbeteiligung Nichtbetroffener vom Rechtsstaatsprinzip nicht gefordert wird, kann dies nicht die einzige Funktion sein.

Demokratische Funktion⁶⁴ erfüllt die Bürgerbeteiligung insofern, als sie der Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung des Bürgers sowie der Kontrolle und Verteilung der Herrschaft dient⁶⁵.

62) Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 238; Breuer, NJW 1978, S. 1560; Grawert, AöR 98, S. 110; Häberle, FS Boorberg, S. 59; Hendler, S. 18; Kopp, FS BVerwG, S. 390; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 209 ff.; Ossenbühl, Gutachten B, S. 122.

63) Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 238; Battis, S. 61 f.; Bender, S. Dt. ARS, S. 238; Blümel, FS Forsthoff, S. 9 f.; ders., FS Weber, S. 557; ders., S. Dt. ARS, S. 230 mit starker Akzentuierung dieses Gedankens gegenüber dem demokratischen Gedanken; Hartisch, S. 99 f.; Hendler, S. 18 f.; Hoppe, Rechtsschutz, RdNr. 66, 72; Kimminich, S. Dt. ARS, S. 266 (Hauptfunktion); Manner, S. 194 f.; Lange, DVBl. 1975, S. 130; Reissig, S. 173; Schmidt-Aßmann, AöR 101, S. 521; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 207, 240; Stich, NJW 1974, S. 1677; De Witt, S. Dt. ARS, S. 243; dagegen ist Schuppert, AöR 102, S. 399, der Ansicht, daß die Bürgerbeteiligung vom Rechtsstaatsprinzip nicht hinreichend erfaßt wird.

64) Nur auf das Demokratieverständnis stellt Rupp, NJW 1972, S. 1537 f. ab. Ähnlich Oberndorfer, DÖV 1972, S. 529 ff.

65) Battis, S. 61; Borghorst, S. 19; Hartisch, S. 91; Mayntz, Funktionen, S. 341; Reissig, S. 170; Ossenbühl, Gutachten B, S. 122; Schmidt-Aßmann, AöR 101, S. 521; Stich, Mitwirkung, S. 355; Umweltgutachten 1978, BT-Drs. 8/1938, S. 463.

Sie wird als Frage der Ersatzlegitimation⁶⁶, als Ausgleich für die zunehmende Verselbständigung der Verwaltung gegenüber Parlament und Regierung⁶⁷ und als Demokratisierung der Demokratie schlechthin angesehen⁶⁸.

Desweiteren soll durch die Beteiligung die Entfremdung des Bürgers vom Staat verhindert werden, damit nicht Frustration und die Erkenntnis des Fremdbestimmtheits und der mangelnden Repräsentation⁶⁹ völlige Apathie oder Aggressionen - höchst unerwünschte Verhaltensweisen - hervorgerufen werden⁷⁰.

Die Steigerung der Sachrichtigkeit und Sicherung der Verbindlichkeit von Entscheidungen wird als sozialstaatliche Funktion anerkannt⁷¹. Die Bürgerbeteiligung dient auch der Erforschung der allgemeinen Anschauung und der Feststellung entscheidungsrelevanter Bedürfnisse zur Unterstützung der behördlichen Erkenntnisgewinnung und Willensbildung⁷².

-
- 66) Hartisch, S. 91; Mayntz, Funktionen, S. 344; Pankoke, DV 1971, S. 396.
- 67) Grawert, AöR 98, S. 111; Hartisch, S. 91; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 203 f.; Ossenbühl, Gutachten B, S. 122.
- 68) Kritisch dazu Blümel, FS Forsthoff, S. 9 f.; ders., FS Weber, S. 539 f.; gegen eine Ideologisierung ebenfalls Kube, DÖV 1972, S. 118.
- 69) Riedl, Städtetag 1973, S. 210.
- 70) Vgl. Bartlsperger, VVDStRL 33, S. 230; Dagtoglou, DVBl. 1972, S. 719 f.; Dienel, DV 1971, S. 152; Reissig, S. 172; Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 228; Seidl, Der Landkreis 1978, S. 233.
- 71) So Schmitt Glaeser, VVDStRL 31, S. 189 f.; ihm folgend Schmidt-Abmann, AöR 101, S. 520. Die sozialstaatliche Funktion wird auch von Kisker, DÖV 1972, S. 527, kurz angesprochen. Demgegenüber ist nach Battis, S. 61, dies durch die Rechtsschutzfunktion mit abgedeckt.
- 72) Insbesondere BVerwG, DVBl. 1967, S. 917. Vgl. aber auch Battis, S. 97; Bender, S. Dt. ARS, S. 238; Blümel, S. Dt. ARS, S. 230; Borghorst, S. 20; Kube, DÖV 1972, S. 119; Mayntz, Funktionen, S. 341; Stich, NJW 1974, S. 1676; Wälde, ZRP 1975, S. 105.

Diese Bestandsaufnahme zeigt, daß die Funktion der Bürgerbeteiligung mannigfaltig ist und deshalb auch nicht durch Effizienzgesichtspunkte desavouiert werden sollte⁷³.

Die Beteiligung und die damit zusammenhängenden Rechte auf Gehör, Einsicht etc. geben dem Verwaltungshandeln erst die Legitimität⁷⁴, die ein bloßes Berufen auf eine Hoheitsgewalt oder auf gesetzliche Ermächtigungen allein nicht ausreichend geben könnte.

Da die Funktion der Beteiligung in den einzelnen Verwaltungsverfahren unterschiedlich sein kann⁷⁵, soll auf sie dort näher eingegangen werden.

III. Der Begriff des Umweltschutzrechts

Die Thematik der Untersuchung wirft weiterhin die Frage nach dem Begriff des Umweltschutzrechts auf. "Umweltschutz" ist mehr als ein "Modethema" oder ein "populäres Schlagwort"⁷⁶, es ist eine - als solche auch anerkannte⁷⁷ - dringende und wichtige Aufgabe unserer Zeit⁷⁸.

"Umweltschutz" ist ebensowenig ein einheitlich interpretierter Rechtsbegriff wie eine einheitliche Rechtsmaterie. Das GG nennt den Begriff des Umweltschutzes expressis verbis nicht, es weist

73) Zur Effizienz der Beteiligung vgl. Damkowski, RiA 1977, S. 188 f.

74) Vgl. Luhmann, Legitimation, S. 203; Kopp, FS Boorberg Verlag, S. 160; ders., JBl. 1976, S. 297; ders., FS BVerwG, S. 392; Martens, JuS 1977, S. 668

75) Vgl. Lange, DVBl. 1975, S. 133 f.

76) Karehnke, DÖV 1973, S. 83; Kopp, JBl 1976, S. 247

77) Zum steigenden Umweltbewußtsein der Bevölkerung vgl. Umweltgutachten 1978, BT-Drs. 8/1938, S. 444 f.

78) Vgl. Karehnke, DÖV 1973, S. 83; Kopp, JBl 1976, S. 247; Rupp, JZ 1971, S. 402: "ein nationales, ja globales Problem". Zum bereits eingetretenen Grad der Umweltgefährdung, -belastung bzw. -schädigung vgl. statt vieler Kumm, Wirtschaftswachstum - Umweltschutz - Lebensqualität, 1975; Kahn, Vor uns die guten Jahre, 1977.

dem Bund aber in den Art. 73 ff. GG für Teilausschnitte die ausschließliche (Art. 73 Nr. 6: Bundeseisenbahnen und Luftverkehr), die konkurrierende (Art. 74 Nr. 11: Wirtschaft, Nr. 11 a: Kernenergie, Nr. 17: Land- und Forstwirtschaft, Nr. 18: Bodenrecht, Nr. 19: Gesundheitswesen, Nr. 20: Verkehr mit Lebens- und Genußmitteln, Pflanzenschutz, Nr. 21: Binnenschifffahrt, Nr. 22: Straßenverkehr und Kraftfahrwesen, Nr. 24: Abfallbeseitigung und Immissionsschutz) und die Rahmengesetzgebungskompetenz (Art. 75 Nr. 3 und 4: Naturschutz und Landschaftspflege, Raumordnung und Wasserhaushalt) zu⁷⁹. Auch Art. 15 der Verfassung der DDR schneidet die mit dem Umweltschutz verbundenen Fragen nur an⁸⁰.

Auf die Frage, ob es einen Verfassungsauftrag für den Umweltschutz bzw. ein "Umweltgrundrecht" des Bürgers gibt, soll hier nicht näher eingegangen werden⁸¹. Soweit Verfassungsprinzipien einen verstärkten Umweltschutz erfordern und dieser sich auf die Bürgerbeteiligung in den einzelnen Verwaltungsverfahren auswirkt, was man sich durchaus vorstellen könnte⁸², wird dies bei den einzelnen Verfahrensarten erörtert.

79) Vgl. Reh binder, ZRP 1970, S. 251; Ule, DVBl. 1972, S. 438; Weber, DVBl. 1971, S. 806.

80) Verfassung der DDR vom 6. April idF vom 7.10.1974, GB1 Teil I Nr. 47.

81) Vgl. dazu Battis, DVBl. 1978, S. 582; Heigl, FS BVerwG, S. 262; Lücke, DÖV 1976, S. 289 f.; Mayer, BayVB1. 1975, S. 665; Reh binder, ZRP 1970, S. 251 f.; Rengeling, JZ 1978, S. 454; Rupp, JZ 1971, S. 401 f.; Sailer, DVBl. 1976, S. 521 f.; Sening, BayVB1. 1978, S. 205 f.; Storm, Agrarrecht 1974, S. 185; Ule, DVBl. 1972, S. 437 f.; Weber, DVBl. 1971, S. 806 f.; BVerwG, DÖV 1975, S. 605; BVerwG, BayVB1. 1977, S. 736 = DVBl. 1977, S. 897 = NJW 1978, S. 554; OVG Berlin, DVBl. 1977, S. 901.

82) Rengeling, JZ 1978, S. 454.

Als Umweltschutz kann man die Summe all der Maßnahmen bezeichnen, die die Erhaltung und Reinhaltung der lebensnotwendigen Umweltfaktoren (Boden, Luft, Wasser, Pflanzen, Tiere) sichern und die Umweltqualität als Teil der Lebensqualität verbessern sollen⁸³. Umweltschutz beschränkt sich nicht nur auf die Beseitigung bereits eingetretener Schäden (repressiver Umweltschutz), sondern soll vor allem auch den Eintritt derartiger Schäden verhindern (präventiver Umweltschutz)⁸⁴. Der so definierte Umweltschutz ist ein komplizierter, differenzierter und umfangreicher Normenbestand⁸⁵. Es finden sich umweltschutzrechtliche Rechtsvorschriften bzw. Vorschriften, die Bestimmungen umweltschutzrechtlicher Natur enthalten⁸⁶, in zahlreichen Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder⁸⁷.

-
- 83) Kloepfer, Ev. Staatslexikon, S. 2653; Köblble, DÖV 1977, S. 2; Heigl, FS BVerwG, S. 261; Mayer, BayVBl. 1975, S. 664 f.; Rehlinger, ZRP 1970, S. 251 f.; Rengeling, JZ 1978, S. 453; Umweltprogramm der BRG 1971, BT-Drs. 6/2710, S. 6; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 7. Vgl. ferner den siebten Grundsatz der Raumordnung in § 2 Abs. I ROG und § 4 schl.-hol. LandesentwicklungsgrundsätzeG.
- 84) Kloepfer aaO; Feldhaus, DÖV 1974, S. 615; ders., Dokumentation Verwaltungsrichtertag 1974, S. 65.
- 85) Vgl. Stich, FS Ule, S. 226; Ossenbühl, VR 1979, S. 1 f. Die BRG neigt bei der im Umweltbericht 1976 aufgeworfenen Frage, ob das Umweltschutzrecht einheitlich in einem Gesetz geregelt werden sollte, zur Ablehnung, vgl. BT-Drs. 7/5684, S. 23.
- 86) Insoweit ist Umweltschutz in gewissem Sinne eine Annexmaterie, vgl. Kopp, JBl 1976, S. 252 mwN; ähnlich Karehnke, DÖV 1973, S. 83; Ossenbühl, VR 1979, S. 1 f.
- 87) Vgl. z. B. die 5-bändige Textausgabe Burhennes; Umweltbericht 76. BT-Drs. 7/5684, S. 91 ff. Zur Umweltschutzgesetzgebung des Bundes vgl. Hartkopf, Der Landkreis 1978, S. 257 ff. Als Rechtsvorschriften von zentraler Bedeutung lassen sich nennen: AbfG, AtG und AtVfV, BBahnG, BBauG, FStrG, BImSchG und DVO, WaStrG, AEG, GüKraftVG, LuftVG, PBefG, ROG, LplanG der Länder, StBfG, StVG, StVO, StVZO, TWG, WHG und LWG.

Umweltschutz ist ein "komplexes mehrdimensionales Problem"⁸⁸; es kann hier, wie in anderen Bereichen der Verwaltung auch⁸⁹, zwischen Überwachungsrechtlicher, leistender und planender Verwaltungstätigkeit unterschieden werden⁹⁰. Gerade im Bereich des Umweltschutzes wird die planende Verwaltung⁹¹ immer wichtiger⁹². Dadurch wird natürlich das Instrumentarium der beiden anderen "Dimensionen" nicht entbehrlich.

Dem Überwachungsrechtlichen Bereich ist die Masse der Umweltschutzvorschriften zuzuordnen. Kennzeichnend dafür sind allgemeine Verpflichtungen zu einem bestimmten Verhalten⁹³, Erlaubnisvorbehalte⁹⁴ sowie Ermächtigungen zum behördlichen Tätigwerden durch Anordnungen im Einzelfall⁹⁵. Für den Bereich des Leistungsrechts sind u.a. wesentlich die Vorschriften, die sich auf das Verhalten öffentlicher Infrastruktureinrichtungen, insbesondere auf dem Gebiet der Ent- und Versorgung, beziehen⁹⁶, weiterhin die Vorschriften der Förderungsverwaltung⁹⁷. Aus dem Bereich der planenden Verwaltung sind Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung zu nennen.

88) Steiger, ZRP 1971, S. 139

89) Vgl. v. Münch, in Erichsen/Martens, S. 18 ff.

90) So Steiger, ZRP 1971, S. 134; vgl. auch Hartkopf, Der Landkreis 1978, S. 257; Heigl, BayVBl. 1974, S. 244 f.; Kölblle, DÖV 1977, S. 8; ders., DÖV 1978, S. 432; Kopp, JBl 1976, S. 250; Storm, Agrarrecht 1974, S. 184; Weber, DVBl. 1971, S. 813; Ule, DVBl. 1972, S. 441.

91) Von Reh binder, ZRP 1970, S. 254, unzutreffend als "passiver Umweltschutz" bezeichnet. Vgl. auch Steiger, ZRP 1971, S. 138.

92) In diesem Sinne Koschnik, Städtetag 1975, S. 387; Feldhaus, DÖV 1974, S. 614; ders., Dokumentation Verwaltungsrichtertag 1974, S. 65.

93) Bsp.: §§ 22, 23 BImSchG; § 2 BenzinbleiG; §§ 16, 27 BImSchG.

94) Bsp.: §§ 4 ff. BImSchG; § 33 BImSchG; § 7 AtG.

95) Bsp.: § 17 BImSchG; § 17 Abs. I S. 2 AtG; § 10 WHG.

96) Bsp.: § 3 AbfG; § 3 AltölG; §§ 4, 10, 11 Tierkörperbeseitigungsg.

97) Bsp.: § 4 a InvestitionsanlagenG; § 7 d EinkommensteuerG.

IV. Verwaltungsverfahren und Verwaltungsverfahrensrecht

Gegenstand der Untersuchung sollen die verwaltungs- und umwelt-verfahrensrechtlichen Regelungen sein, die sich mit der Bürgerbeteiligung befassen. Insbesondere soll auf die Bedeutung des neu kodifizierten⁹⁸ allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts eingegangen werden. Auch die in neueren Gesetzen auf dem Gebiet des besonderen Verwaltungsrechts enthaltenen Vorschriften, die für die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens bedeutsam sind, werden zu berücksichtigen sein.

1. Verwaltungsverfahren

Die Einrichtung von Verwaltungsverfahren ist zwar kein Phänomen der gegenwärtigen Rechtsentwicklung⁹⁹, der Verfahrensgedanke spielte jedoch lange Zeit in der Dogmatik des Verwaltungsrechts keine bedeutsame Rolle. Die ältere Verwaltungswissenschaft bekundete weit mehr Interesse für die Verwaltungsentscheidung als Ergebnis, für die Handlungsform, in der sich diese Entscheidung präsentierte, und für ihre materielle Richtigkeit als für Art und Gang ihres Zustandekommens.

98) Zur Forderung nach Kodifizierung des Verwaltungsverfahrens vgl. jeweils m.w.N. Radura, in Erichsen/Martens, S. 233 ff.; Forsthoff, S. 162 f.; Wolff, VerwR III, § 156 II. Zum Musterentwurf des VwVfG vgl. Baring, DVBl. 1965, S. 180 f.; Feneberg, DVBl. 1965, S. 177 f. und S. 222 ff.; Koehler, MDR 1964, S. 274; Rietdorf, DVBl. 1964, S. 293 f., S. 333 f.; Sandler, AöR 94, S. 130; Spanner, DVBl. 1964, S. 845 f.; Ule/Becker, Verwaltungsverfahren im Rechtsstaat, 1964; Ule/Sellmann, DVBl. 1967, S. 837 ff. Zur Entstehungsgeschichte vgl. Ule, DVBl. 1976, S. 421 f.

99) Vgl. die Nachweise der RegBegr., BT-Drs. 7/910, S. 31.

Nun ist es zwar unzweifelhaft, daß die Handlungsform und materielle Richtigkeit von Verwaltungsentscheidungen von erheblichem wissenschaftlichem und praktischem Interesse sind, die Fragen aber, in welcher Weise diese Entscheidungen zustandekommen, in welchen Phasen dieser Entscheidungsprozeß abläuft und wer darauf Einfluß nimmt, sind ebenfalls bedeutungsvoll.

Der dogmatische Aspekt des Verwaltungsverfahrens hat erst in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen, so z. B. durch häufige Erörterungen auf den Tagungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer¹⁰⁰. Auch unter dem Gesichtspunkt der gerichtlichen Kontrolle von Planungen wurde dem Verwaltungsverfahren verstärktes Interesse bekundet¹⁰¹. Bei diesen Diskussionen des Verfahrens tritt das Spannungsverhältnis von sozialstaatlicher Gestaltung und rechtsstaatlicher Bindung deutlich zutage. Das Hauptaugenmerk liegt aber eindeutig auf der rechtsstaatlichen Funktion des Verwaltungsverfahrens¹⁰².

100) Vgl. insbesondere Schmitt Glaeser und Walter, VVDStRL, 31: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen; Bartlsperger und Schmidt, VVDStRL 33: Organisierte Einwirkungen auf die Verwaltung; Schmidt-Aßmann und Scholz, VVDStRL 34: Verantwortlichkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

101) Vgl. Hoppe, BVerfG und GG, Bd. I, S. 663 ff.; ders., FS BVerwG, S. 295 f.;

102) Vgl. RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 29; Badura, in Erichsen/Martens, S. 243: "...daß das Verwaltungsverfahren in Existenz und Ausgestaltung eine Ausprägung der rechtsstaatlichen Grundsätze für den Bereich des administrativen Handelns ist." Vgl. weiterhin Schmidt-Aßmann, Jura 1979, S. 507.

2. Abgrenzung von Verwaltungsverfahrensrecht und materiellem Verwaltungsrecht

Das Verfahrensrecht ist Mittel der Durchsetzung des materiellen Verwaltungsrechts. Eine klare Abgrenzung von Verwaltungsverfahrensrecht vom materiellen Verwaltungsrecht aber, wie etwa des Verwaltungsrechts vom Verwaltungsprozeßrecht, ist noch nicht gelungen. Zahlreiche Bestimmungen und Grundsätze, die sich als verwaltungsverfahrensrechtliche Regelungen begreifen lassen, sind zugleich dem materiellen Recht zuzurechnen, weil sie Rechte und Pflichten des Bürgers regeln. Das gilt insbesondere für die Lehre vom Verwaltungsakt, der einerseits verfahrensbeendende Funktion hat und andererseits gestaltend oder feststellend, begünstigend oder belastend individuelle Rechtspositionen eines oder mehrerer Betroffenen bestimmt¹⁰³.

3. Arten des Verfahrens

a. Verfahrensbegriff des VwVfG

Teilweise wurde unter Verwaltungsverfahren das Verfahren der Verwaltungsbehörden schlechthin verstanden¹⁰⁴, worunter auch das Verfahren zum Zwecke der Rechtsetzung durch Satzung und Rechtsverordnung, die Verfahren der planenden Verwaltung und die weitreichenden Maßnahmen der Leistungsverwaltung fielen.

Das VwVfG definiert demgegenüber das Verwaltungsverfahren als die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf Erlaß eines Verwaltungsakts oder auf Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist, § 9 VwVfG. Damit werden

103) Vgl. Badura, in Erichsen/Martens, S. 242; Martens, JuS 1977, S. 664 f.; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 84 Rdnr. 29.

104) Fellner, Staatsbürger und Staatsgewalt, S. 351 m.w.N.; vgl. auch Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 84 Rdnr. 27; Manner, S. 23 mwN.

vom VwVfG nicht erfaßt rein interne Verfahren¹⁰⁵, Verfahren im Rahmen privatrechtlicher Tätigkeit, sowie die Verfahren zum Erlaß eines Rechtssetzungsaktes, also Satzungen und Rechtsverordnungen¹⁰⁶. Auch sog. Vorverwaltungsakte finden im Gesetz keine Regelung¹⁰⁷.

b. Einfache (nichtförmliche) Verfahren

Das VwVfG (§ 10) geht von dem Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verfahrens aus. Der grundsätzliche Verzicht auf die Ausgestaltung eines förmlichen oder gar eines justizförmigen Verwaltungsverfahrens mit vielen formalen Bindungen soll eine einfache, rasche und elastische Erledigung der Verwaltungsaufgaben ermöglichen¹⁰⁸.

c. Förmliche Verfahren

Das geltende Recht kennt eine Reihe förmlicher Verwaltungsverfahren¹⁰⁹, also solche Verfahren, die durch eine besondere Ausgestaltung der Ablaufstruktur von der einleitenden Handlung bis zur abschließenden Entscheidung gekennzeichnet sind¹¹⁰.

Förmliche Verwaltungsverfahren sind nicht nur dann vorgeschrieben, "wenn Verwaltungsentscheidungen schwerwiegende Eingriffe in die Rechtssphäre des Betroffenen enthalten oder erhebliche Auswirkungen auf seine wirtschaftliche Lage haben"¹¹¹, sondern auch öffent-

105) Z.B. die Rechnungsprüfung durch den Rechnungshof, vgl. RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 41; vgl. auch Scholler/Broß, BayVBl. 1977, S. 225.

106) Vgl. Kopp, § 9 Anm. 1; Laubinger, JA 1975, S. 735; Obermayer, RiA 1976, S. 86.

107) Dazu Achterberg, DÖV 1971, S. 397 ff.

108) RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 42; vgl. auch Fellner, Staatsbürger und Staatsgewalt, S. 348 f.

109) Vgl. RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 83.

110) Dazu 2. Kapitel

111) Wolff, VerwR III, § 157 vor I.

liche Interessen sind in gleichem Maße Anlaß für die Normierung förmlicher Verfahren¹¹².

Als förmliche Verwaltungsverfahren iSd VwVfG gelten aber lediglich die Verfahren iSd §§ 63 ff. VwVfG, die nur dann durchgeführt werden müssen, wenn es durch Rechtsvorschrift angeordnet wird. Förmliche Verfahren iSd §§ 63 ff. VwVfG spielen im Umweltschutzrecht keine Rolle¹¹³, so daß auf sie nicht näher eingegangen zu werden braucht.

d. Planfeststellungsverfahren

Zu den förmlichen Verfahren zählen auch die Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. VwVfG), für deren Ablauf ein weitgefächertes Instrumentarium zur Verfügung steht und die erhebliche umweltschutzrechtliche Relevanz besitzen¹¹⁴.

Nachdem nun die erforderliche Begriffsbestimmung durchgeführt ist, erscheint es notwendig, vorab noch den Anwendungsbereich des VwVfG zu klären, da gerade auch die Bedeutung des VwVfG für die Verfahrensbeteiligung des Bürgers gewürdigt werden soll.

Danach werden, nach Phasen des Verfahrensablaufs gegliedert, zuerst die förmlichen und die Planfeststellungsverfahren, da diesen im Bereich des Umweltschutzes die bedeutendere Stellung zukommt, sodann die nichtförmlichen Verfahren auf die Bürgerbeteiligung hin untersucht.

Zuletzt sollen noch die Verfahren der Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung auf Beteiligungsmöglichkeiten des Bürgers bzw. die Auswirkungen des VwVfG für diese Verfahren untersucht werden.

112) Berg, DV 1976, S. 178.

113) Vgl. Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 26.

114) Zu weiteren Einteilungsmöglichkeiten der Verfahrensarten vgl. Schmidt-Aßmann, Jura 1979, S. 510 f.

C) Der Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes im allgemeinen

§ 1 VwVfG umschreibt, vorbehaltlich für bestimmte Sachgebiete und Tätigkeitsbereiche in § 2 VwVfG¹¹⁵, die aber im hier zu untersuchenden Bereich des Umweltschutzes nicht relevant werden, den Anwendungsbereich des VwVfG bezüglich der von ihm erfaßten Behörden und der Art der Tätigkeit.

I. Öffentlich-rechtliche Tätigkeit

Das VwVfG gilt nur für die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der in § 1 Abs. I VwVfG näher bezeichneten Behörden. Öffentlich-rechtlich ist die Tätigkeit einer Behörde, wenn sie der Ausführung von Rechtssätzen des öffentlichen Rechts dient oder ihre Berechtigung aus ihnen herleitet¹¹⁶. Öffentliches Recht umfaßt dabei den Inbegriff der Rechtsnormen, deren berechtigtes oder verpflichtetes Zuordnungssubjekt nur ein Träger hoheitlicher Gewalt ist¹¹⁷.

Somit sind von der Anwendung des VwVfG der Bereich der fiskalischen Verwaltung und des Verwaltungsprivatrechts ausgenommen¹¹⁸ und, da es sich bei der öffentlich-rechtlichen Tätigkeit

115) Dazu Becker, JR 1976, S. 486; Giehl, BayVBl. 1976, S. 323; Schleicher, DÖV 1976, S. 551; vgl. auch Schmidt-Aßmann, Städte- und Gemeindebund 1977, S. 13 f.

116) Vg. Braun/v. Rotberg, § 1 Rdnr. 2; Knack, § 1 Rdnr. 3; Kopp, § 1 Anm. 6; Obermayer, S. 36; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 1 Rdnr. 16.

117) So die neuere Subjektstheorie, vgl. Wolff/Bachof, VerwR I, § 22 II c. Zu den zahlreichen Theorien zur Unterscheidung zw. öffentlichem und privatem Recht vgl. v. Münch, in Erichsen/Martens, S. 14 ff.; Wolff/Bachof, VerwR I, § 22 II a

118) Vgl. Foerstemann, Gemeindetag 1977, S. 27; Maurer, JuS 1976, S. 495; Götz, NJW 1976, S. 1426; Naujoks, JZ 1978, S. 41; Obermayer, RiA 1976, S. 87; ders., Der Landkreis 1977, S. 25; v. Rotberg, BWVPr 1977, S. 52.

um Verwaltungstätigkeit handeln muß, ebenfalls Gnadenverfahren, Rechtssetzungsverfahren und Wahlverfahren¹¹⁹.

II. Verhältnis zu den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen

Das VwVfG gilt nach § 1 Abs. I und II für Bundes- sowie für Landes- und Kommunalbehörden¹²⁰, für letztere nur, sofern diese Bundesrecht im Auftrag des Bundes (§ 1 Abs. I Nr. 2 VwVfG) oder Bundesrecht, das der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes angehört, als eigene Angelegenheit ausführen (§ 1 Abs. II VwVfG). Die Rahmengesetzgebung fällt also nicht in den Anwendungsbereich. Wurde das in die Ausführung durch die Länder verwiesene Bundesgesetz erst nach Inkrafttreten des VwVfG erlassen, so ist die Anwendbarkeit von der ausdrücklichen Bundesrechtlichen Anordnung abhängig. Dieser unbeschränkte Anwendungsbereich auch für die Landesbehörden besteht allerdings nur im Grundsatz. Das VwVfG tritt aber gemäß § 1 Abs. III VwVfG¹²¹ zurück, soweit die öffentlich-rechtliche Tätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist.

Mit dieser nach Anrufung durch den Bundesrat vom Vermittlungsausschuß vorgeschlagenen Lösung wollte der Bundesrat verhindern, daß in zahlreichen Fällen, in denen materiellrechtliche Vorschriften sowohl des Bundes als auch der Länder Anwendung finden,

120) Zum Begriff der Behörde vgl. § 1 Abs. IV VwVfG; Kopp, § 1 Anm. 5; Obermayer, Der Landkreis 1977, S. 27; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 1 Rdnr. 21 ff.

121) Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des § 1 Abs. III VwVfG vgl. Baumann, DÖV 1976, S. 477 f.; Büdenbender, BayVBl. 1977, S. 232 ff.; Obermayer, Der Landkreis 1977, S. 28; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 259.

119) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 21 Rdnr. 3 b - d; Kopp, § 1 Anm. 6; Naujoks, JZ 1978, S. 41; Obermayer, S. 36; ders., Der Landkreis 1977, S. 26; v. Rotberg, BWVPr 1977, S. 52; Scholler/Broß, BayVBl. 1976, S. 226.

unterschiedliche verfahrensrechtliche Regelungen zur Geltung kommen, was nicht nur zu einer nicht unerheblichen Erschwerung der behördlichen Tätigkeit wegen Beachtung unterschiedlichen formellen Rechts geführt hätte, sondern auch für die betroffenen Bürger zu erheblicher Rechtsunsicherheit und mangelnder Transparenz der behördlichen Entscheidung¹²². Ein Landesverwaltungsverfahrensgesetz, dessen Vorhandensein die Landesbehörden von der Anwendung des VwVfG entbindet, kann vor oder nach Erlaß des VwVfG in Kraft getreten sein¹²³. Die ständige Konferenz der Innenminister der Länder hat am 20.2.1976 den Beschluß gefaßt¹²⁴, auf eine mit dem Bundesgesetz inhaltsgleiche Verabschiedung der Landesgesetze hinzuwirken. In der Zwischenzeit haben die Länder diese Gesetze erlassen¹²⁵. Dabei sind sie unterschiedliche Wege gegangen: Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland haben umfassende "Vollgesetze" erlassen, die sich weitgehend an das VwVfG anlehnen. Die Gesetze von Berlin, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz enthalten nur eine Verweisung auf das VwVfG¹²⁶. Nur diese Landesverwaltungsverfahrensgesetze

-
- 122) Vgl. die Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 7/910, S. 99 f. Weiterhin zur Entstehungsgeschichte des § 1 Abs.III VwVfG Baumann, DÖV 1976, S. 477; Becker, JR 1976, S.486; Büdenbender, BayVB1. 1977, S. 232 f.; Giehl, BayVB1. 1976, S. 323; Maurer, JuS 1976, S. 495; v. Rotberg, BWVPr 1977, S. 52; Schmitt Glaeser, FS Boorberg Verlag, S. 15 f.; Ule DVB1. 1976, S. 423 f.
- 123) Vgl. statt vieler Schleicher, Städte- und Gemeindebund 1976, S. 246; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 1 Rdnr. 36.
- 124) Abgedruckt bei Ule/Laubinger, VwVfR, S. 319 f.
- 125) Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sind abgedruckt bei Ule/Laubinger, VwVfR, S. 320; Sartorius, Nr. 100, S. 41.
- 126) Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Verweisung in den LVwVfG auf das VwVfG in der jeweils geltenden Fassung vgl. Ehlers, DVB1. 1977, S. 693.

entbinden die Landesbehörden von der Anwendung des VwVfG; verfahrensrechtliche Vorschriften einzelner Fachgesetze können den Vorrang des Landesverfahrensrechts gegenüber dem VwVfG nicht begründen¹²⁷.

Der Vorrang des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes gilt nur, soweit es ebenfalls Gegenstände des VwVfG, sei es inhaltsgleich oder abweichend, regelt. Weist es dagegen vereinzelt Lücken auf, kommt partiell das VwVfG zur Anwendung. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut ("soweit") des § 1 Abs. II VwVfG^{128/129}.

III. Die sog. Subsidiaritätsklausel

Nach den sog. Subsidiaritätsklauseln (§ 1 Abs. I letzter Halbs. und Abs. II S. 1 letzter Halbs. VwVfG) gilt das VwVfG nur, soweit nicht Rechtsvorschriften des Bundes inhaltsgleiche oder entgegengesetzte Bestimmungen enthalten. Diese Subsidiarität ist dem Ver-

127) Ebenso Baumann, DÖV 1976, S. 478 f.; Obermayer, Der Landkreis 1977, S. 28.

128) So wie hier Baumann, DÖV 1976, S. 478 f.; S. 773 f.; Kopp, § 1 Anm. 4; Obermayer, Der Landkreis 1977, S. 28; Schleicher, Städte- und Gemeindebund 1976, S. 246; Schmitt Glaeser, FS Boorberg Verlag, S. 15; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 1 Rdnr. 37; aA das VwVfG wird in toto verdrängt Knack, DÖV 1976, S. 772; ders., § 1 Rdnr. 9; Ehlers, DVBl. 1977, S. 693; Naujoks, JZ 1978, S. 43.

129) Nachfolgend wird wegen besserer Übersichtlichkeit nur das VwVfG zitiert, auch soweit die landesrechtlichen VwVfGe anzuwenden wären. Die VwVfGe der Länder werden nur zitiert, soweit sie abweichende Bestimmungen enthalten.

einheitlichungszweck nicht förderlich, wurde aber in das VwVfG aufgenommen, nachdem eine eingehende Analyse gezeigt haben soll, daß das auf zahlreichen Sachgebieten in der Vergangenheit gewachsene besondere Verwaltungsrecht nicht uno actu zu beseitigen wäre¹³⁰. Es besteht jedoch die Absicht, das sondergesetzliche Verwaltungsverfahrensrecht soweit wie möglich abzubauen¹³¹.

Als Rechtsvorschriften des Bundes, die die entsprechenden Vorschriften des VwVfG verdrängen, kommen nur solche Normen in Betracht, die in Rechtssetzungsakten (förmliche Gesetze, Rechtsverordnungen) des Bundes selbst enthalten sind. Inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen von Rechtsverordnungen bundesunmittelbarer Verwaltungsträger sind unbeachtlich¹³². Ebenso wenig greift die Subsidiaritätsklausel bei derartigen Vorschriften landesrechtlichen Charakters ein; ihnen gegenüber geht das VwVfG vor bzw. derogiert sie, soweit es dieselben Fragen regelt und nicht ausnahmsweise Raum für eine andere Regelung läßt (z.B. § 1 Abs. III VwVfG)¹³³.

130) Vgl. RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 30; Giehl, BayVB1. 1976, S. 323; Obermayer, Der Landkreis 1977, S. 27; kritisch dazu Ule/Sellmann, DVBl. 1967, S. 837 ff.; Ule, DVBl. 1976, S. 424 f.; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 32.

131) Vgl. den Antrag des Innenausschusses, BT-Drs. 7/4494, S. 13; Becker, JR 1976, S. 486; Knack, § 1 Rdnr. 2; Maurer, JuS 1976, S. 27.

132) Vgl. Obermayer, S. 37; ders., Der Landkreis 1977, S. 27; Schleicher, Städte- und Gemeindebund 1976, S. 245; Scholler, Broß, BayVB1. 1977, S. 226; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 1 Rdnr. 28.

133) Vgl. Obermayer, Der Landkreis 1977, S. 27; Schleicher, Städte- und Gemeindebund 1976, S. 246; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 1 Rdnr. 34, 35.

2. Kapitel Die förmlichen Verwaltungsverfahren

A) Der Verfahrensablauf bei den atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Von den umweltschutzrechtlich relevanten förmlichen¹ Verfahren stehen die Genehmigungsverfahren für Anlagen iSd § 7 AtG² und § 4 BImSchG wohl am meisten im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Diese Genehmigungsverfahren können als exemplarisch bezeichnet werden³, so daß sich die Untersuchung des förmlichen Verwaltungsverfahrens im Umweltschutzrecht auf diese beiden beschränken kann.

I. Allgemeines

Der Genehmigungspflicht nach § 7 AtG unterliegen die Errichtung, der Betrieb, jede wesentliche Änderung, die Stilllegung und Beseitigung von ortsfesten Reaktoren und sonstigen Anlagen des gesamten Brennstoffkreislaufs (z.B. Anreicherungsanlagen, Brennstoffelementfabriken etc.).

-
- 1) Dabei werden unter förmlichen Verfahren nicht nur solche iSd §§ 63 ff. VwVfG verstanden, vgl. S.22/23.
 - 2) Zur Verfassungsmäßigkeit des § 7 AtG vgl. OVG Münster, NJW 1978, S. 439 ff.; BVerfG, NJW 1978, S. 1151 ff. = ET 1978, S. 265 ff. = JZ 1978, S. 269 ff. (Annahme zur Vorlage); BVerfG, NJW 1979, S. 359 ff.; Breuer, DVBl. 1978, S. 829 ff.; Listl, DVBl. 1978, S. 10 ff.; Rengeling, ET 1978, S. 372 ff.; ders., NJW 1978, S. 2217 ff.; Roellecke, NJW 1978, S. 1776 ff.; Wagner, DVBl. 1978, S. 839 ff.; Wagner/Nobbe, NJW 1978, S. 1028 ff.
 - 3) Ähnlich ausgestaltet ist auch das wasserrechtliche Bewilligungsverfahren nach § 9 WHG (Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 27); die Bestimmungen des VwVfG gelten dafür aber nicht, denn das WHG fällt als Gegenstand der Rahmenkompetenz des Bundes (Art. 75 Nr. 4 GG) nicht unter § 1 Abs. II S. 1 VwVfG (Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 9 Rdnr. 1; Wernicke, DVBl. 1977, S.915).

Nach §§ 4, 15 BImSchG bedürfen die Errichtung, der Betrieb und jede wesentliche Änderung von Anlagen, die ihrer Natur nach in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen, einer Genehmigung (Realkonzession). Die genehmigungsbedürftigen Anlagen sind abschließend in der 4. BImSchV aufgezählt.

Diese Vorschriften lehnen sich an §§ 16 ff. GewO an und stehen damit auf dem Boden alter Rechtstradition⁴.

Bei der Genehmigung nach § 7 AtG, § 4 BImSchG handelt es sich um einen sog. mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt⁵, d.h., ohne Antrag kann die Genehmigung nicht erteilt werden; wird er zurückgenommen, ist das Verfahren einzustellen.

Für diese genehmigungsbedürftigen Anlagen ist ein besonderes Verfahren durchzuführen, das sich nach der AtVfV, § 10 BImSchG und der 9. BImSchV richtet. Dieses Verfahren ist allerdings kein förmliches Verfahren iSd § 63 VwVfG, so daß diese Vorschriften keinesfalls anwendbar sind⁶.

Von § 9 Abs. V RegE BImSchG, wonach für das Verfahren die §§ 61 bis 67 EVwVfG 1973 = §§ 65 bis 71 VwVfG gelten sollten, wurde Abstand genommen, da das "VwVfG keinen Verfahrenstypus enthält, der den spezifischen Bedürfnissen entspricht"⁷. Die Genehmigungsverfahren nach § 7 AtG, § 10 BImSchG haben durch die Parallelität einer Reihe von Vorschriften eine enge Nähe zu den Planfest-

4) Vgl. dazu im einzelnen Breuer, NJW 1977, S. 1025; Feldhaus, DÖV 1974, S. 613 ff.; ders., Dokumentation Verwaltungsrichtertag 1974, S. 65 ff.; Heigl, BayVBl. 1974, S. 244 ff.; Mayer, BayVBl. 1975, S. 664 ff.; Schulz, DVB1. 1977, S. 326; Scharnhoop, DVB1. 1977, S. 322; Thieme, BB 1973, S. 713 ff.; Ule, DVB1. 1972, S. 440 ff.

5) Vgl. statt vieler Engelhardt, § 10 Rdnr. 1; Ule, § 10 Rdnr. 2. Allgemein zum mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt Erichsen/Martens, S. 160; Forsthoff, S. 213; Wolff/Bachof, VerwR I, § 48.

6) Vgl. S. 22 f. u. Ule, DVB1. 1976, S. 729.

7) Vgl. Feldhaus, § 10 Rdnr. 1; Ule, DVB1. 1972, S. 442.

stellungsverfahren, gleichwohl sind sie aber als solche nicht ausgestaltet worden⁸, die §§ 72 ff. VwVfG folglich nicht anwendbar.

Beide Regelungskomplexe (AtVfV, 9. BImSchV), die das Verfahren der Entscheidung über das in § 7 AtG, § 4 BImSchG normierte Verbot mit Erlaubnisvorbehalt⁹ näher ausgestalten, stehen in einem engen Zusammenhang. Gemäß § 7 Abs. IV S. 3 AtG war das atomrechtliche Genehmigungsverfahren nach den Grundsätzen des § 10 Abs. I - IV und VI - VIII BImSchG zu regeln. Die AtVfV, die die AtAnV ablöste, und die 9. BImSchV wurden parallel zueinander erlassen¹⁰ und regeln das atomrechtliche und das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren weitgehend identisch. Im Übrigen ist, wie sich aus § 8 Abs. II AtG ergibt, die immissionsrechtliche von der atomrechtlichen Genehmigung mitumfaßt¹¹. Daraus folgt aber nicht, daß die verfahrensrechtlichen Bestimmungen des BImSchG auf das atomrechtliche Genehmigungsverfahren anzuwenden sind. Die Verweisung des § 8 Abs. II AtG bezieht sich nur auf das materielle Recht.

Das förmliche Verfahren nach AtVfV und 9. BImSchV ist mit einigen Besonderheiten, auf die noch einzugehen sein wird, auch bei einer Teilgenehmigung und einem Vorbescheid durchzuführen¹².

-
- 8) Deshalb sprechen Ule/Laubinger, Gutachten B, S.26, von "dem Planfeststellungsverfahren angenäherten Verfahren".
- 9) v. Mutius, DVBl. 1978, S. 666; Schmitt Glaeser, Der Landkreis 1976, S. 443; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 24; Wagner/Nobbe, NJW 1978, S. 1031; aA Fischerhof, Bd. I, § 7 Rdnr. 25; Mattern-Raisch, § 7 Rdnr. 14; Winters, S. 19; Wagner, DVBl. 1978, S.841.
- 10) Vgl. BT-Drs. 524/76 und 526/76; ScharnhooP, AtW 1977, S. 401.
- 11) Vgl. Bender, S. Dt. ARS, S. 322; v. Mutius, DVBl. 1978, S.666; Rengeling, JZ 1977, S. 543; Schulz, DVBl. 1977, S. 326; ScharnhooP, AtW 1977, S. 402, Jarass, DÖV 1978, S. 24.
- 12) Zu den Genehmigungstypen vgl. Sellner, S.111 f.; ders., NJW 1975, S. 801; Franzen, AtW 1968, S. 261; Schulz, DVBl. 1977, S. 327; Pfaffelhuber, ET 1978, S. 156.

Soweit AtG, AtVfV und BImSchG, 9. BImSchV keine inhaltsgleichen oder abweichenden bzw. entgegenstehenden Bestimmungen enthalten, findet daneben das VwVfG subsidiäre Anwendung (§ 1 Abs. I, II VwVfG)¹³. Da es sich um die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder handelt¹⁴, sind die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder heranzuziehen. Die Geltung der Landesgesetze ist ebenfalls subsidiär, AtG, AtVfV, BImSchG und 9. BImSchV gehen also vor.

II. Genehmigungsantrag, Unterlagen und Unterlagenergänzung

Das Genehmigungsverfahren beginnt mit Eingang des schriftlichen Antrags durch den Träger des Vorhabens bei der zuständigen Genehmigungsbehörde¹⁵, § 2 AtVfV, § 10 Abs. I S. 1 BImSchG, § 2 der 9. BImSchV. Die Genehmigungsbehörde darf also nur auf Antrag tätig werden (§ 22 S. 2 VwVfG).

1. Vorverhandlungen

Von diesem Zeitpunkt an ergibt sich eine Verpflichtung der Genehmigungsbehörde zur Beratung des Antragstellers aus § 25 VwVfG bzw. der entsprechenden Regelungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze¹⁶.

13) Vgl. S.27 fund Naumann, GewArch. 1977, S. 43; Scholler/Broß, BayVB1. 1977, S. 226; Ule, DVBl. 1976, S. 732 (für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren); Schulz, DVBl. 1977, S. 326; Winters, S. 83 (für das atomrechtliche Verfahren).

14) Vgl. ^{für} das Atomrecht Obermayer, Der Landkreis 1977, S. 27; v. Rotberg, BWVPr 1977, S. 50; Schulz, DVBl. 1977, S. 326; für das Immissionsschutzrecht Sellner, S. 65; Ule, § 10 Rdnr. 1 aE.

15) Zur Zuständigkeit im Atomrecht Winters, S. 484 f.; Kimminich S. 110; im Immissionsschutzrecht Sellner, S. 67.

16) RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 3; RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 3; Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 3; Sellner, S. 68; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 7.

Demgegenüber soll die Behörde nach § 2 Abs. II der 9. BImSchV den Antragsteller schon ab dem Zeitpunkt der Unterrichtung über das Vorhaben beraten. Die Vorschrift des § 2 Abs. II der 9. BImSchV dient einerseits der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung, und andererseits hat sie wohl auch die Vermeidung von Fehlinvestitionen im Auge. Bei dieser Vorabberatung, die wohl schlechthin als "Vorverhandlung" bezeichnet wird¹⁷, sollen Standortfragen, Möglichkeiten der Erteilung von Teilgenehmigungen und Vorbescheid und u. U. Auflagen erörtert werden. Der Antragsteller soll dabei auch darlegen, wie er die Genehmigungsvoraussetzungen zu erfüllen gedenkt¹⁸.

Kritik an diesen Vorverhandlungen wurde dahingehend geltend gemacht, daß hier bereits de facto die wesentliche Entscheidung getroffen wird, das sich anschließende eigentliche Genehmigungsverfahren zur Farce gemacht und die dort gesetzliche normierte Bürgerbeteiligung denaturiert wird¹⁹. Sicherlich darf die administrative Willensbildung nicht bereits abgeschlossen sein, bevor das förmliche Verfahren, das zu dieser Willensbildung führen und sie transparenter machen soll, überhaupt begonnen hat. Einerseits wird durch Verwaltungsvorschriften festgelegt, daß die beratende Tätigkeit der Behörde nicht zu einer Einschränkung ihrer Entscheidungsfreiheit führen darf²⁰. Andererseits kann eine Denaturierung der Bürgerbeteiligung deshalb nicht vorliegen, weil die Einwander im Verwaltungsverfahren sämtliche mit dem geplanten Vorhaben zusammenhängenden Fragen zur Entscheidung stellen und somit evtl. bei den Vorverhandlungen getroffene Festlegungen umwerfen können. Ohnedies sind irgendwelche nicht im förmlichen Verfahren erfolgte behördlichen Festlegungen im u. U. zu erwartenden Verwaltungsprozeß nicht relevant²¹.

17) Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 28

18) RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 4.

19) Bender, Referat 52. DJT, S. 6; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 28.

20) Vgl. Schäfer, DÖV 1977, S. 87.

21) Mutschler, ET 1978, S. 506.

2. Antragsunterlagen

Dem Genehmigungsantrag sind gemäß § 3 Abs. I S. 1 AtVfV, § 10 Abs. I S. 1 BImSchG die zur Prüfung nach § 7 Abs. II AtG, § 6 BImSchG erforderlichen Zeichnungen, Erläuterungen und sonstigen Unterlagen beizufügen. Die §§ 2 Abs. II, 3 AtVfV und §§ 3, 4 der 9. BImSchV enthalten detaillierte Regelungen über den Antragsinhalt, Art und Umfang der beizufügenden Unterlagen. Im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung ist besonders hervorzuheben, daß die eingereichten Unterlagen so beschaffen und vollständig sein müssen, daß sowohl die Behörde als auch die nach § 7 AtVfV, § 10 Abs. III S. 2 BImSchG Einwendungsbefugten sich einen Überblick über die voraussichtlichen Auswirkungen der geplanten Anlage auf die Umwelt verschaffen können²². Inhalt und Umfang der späteren Bekanntmachung richten sich nach dem Antrag und den beigefügten Unterlagen²³.

Sinnvoll ist die Regelung des § 3 Abs. III S. 1 AtVfV, § 4 Abs. III S. 1 der 9. BImSchV, wonach der Antragsteller außer den in Abs. I und II bezeichneten Unterlagen eine allgemeinverständliche Kurzbeschreibung der Anlage und der voraussichtlichen Auswirkungen auf die Allgemeinheit und die Nachbarschaft vorzulegen hat. Diese Kurzbeschreibung soll dem in der Regel technisch nicht besonders vorgebildeten Bürger eine ausreichende Vorstellung über die geplante Anlage und ihrer voraussichtlichen Auswirkungen verschaffen²⁴. Der Informationsgehalt der Kurzbeschreibung ließe sich noch dadurch steigern, daß ihr idR eine Erläuterung der Funktionsweise der Anlage sowie Angaben über ihre privat- bzw. gemeinnützige Bedeutung beigefügt werden²⁵.

22) Vgl. BVerwG, BayVBl. 1956, S. 118 = BB 1956, S. 91 = DVBl. 1956, S. 156; BVerwGE 24, 23 ff. = DVBl. 1966, S. 686 = NJW 1967, S. 70 = GewArch. 1967, S. 159; VGH Bad.-Württ., BB 1965, S. 1335 f.; Engelhardt, § 10 Rdnr. 3; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 9; Winters, S. 85.

23) Feldhaus, § 10 Anm. 2.

24) RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 4

25) Bender, 5. Dt.ARS, S. 242 f.; ders., Referat 52. DJT, S.7.

Nach § 3 Abs. II S. 2 AtVfV, § 4 Abs. II S. 2 der 9. BImSchV ist weiterhin ein Verzeichnis aller beigelegten Unterlagen vorzulegen, wobei Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse betreffende Unterlagen besonders zu kennzeichnen sind. Diese geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen sind zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen, § 3 Abs. II S. 2 AtVfV, § 10 Abs. II S. 1 BImSchG; ebenso die Unterlagen über Sabotageschutz gem. § 3 Abs. II S. 1 AtVfV. Unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sind solche Tatsachen zu verstehen, die nur einem eng begrenzten Personenkreis (also nicht allgemein) bekannt sind und an deren Geheimhaltung der Antragsteller ein berechtigtes Interesse hat²⁶. Str. ist, ob ausschließlich der Wille des Antragstellers²⁷ oder die Genehmigungsbehörde²⁸ über die Geheimhaltungsbedürftigkeit entscheidet. Die Entscheidung über den Umfang der Information von Allgemeinheit und Nachbarschaft über das geplante Vorhaben kann nicht dem Antragsteller in der Weise überlassen bleiben, daß er durch die Kennzeichnung von Unterlagen als geheimhaltungsbedürftig deren Auslegung verhindert. Andererseits ist damit aber nicht ausgeschlossen, daß der Wille des Antragstellers für die Zuordnung von Tatsachen zu seinen Betriebsgeheimnissen Bedeutung haben kann. Die Relevanz des Antragstellerwillens muß deshalb differenziert beurteilt werden. Ist das vorgebliche Geheimnis selbst Gegenstand der behördlichen Prüfung, so kann der bloße Wille des Antragstellers nicht allein darüber entscheiden, daß das Verfahren unter Geheimnisschutz abgewickelt werden muß, denn sonst wäre dieser wohl versucht, zur Abwehr lästiger Einwendungen und Klagen die Unterlagen weitgehend für geheim zu erklären. Anders

26) Vgl. Engelhardt, § 10 Anm. 4; Feldhaus, § 10 Anm. 5; Mattern-Raisch, § 7 Rdnr. 25; Fischerhof, Bd. II, § 2 AtAnV Rdnr. 10; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 11; ähnlich Baumbach/Hefermehl, § 17 UWG Rdnr. 2 ff.; Tipke/Kruse, § 22 A 7; weiterhin Meyer/Borgs, § 30 Rdnr. 9; Knack, § 30 Rdnr. 3.2.

27) Ule, § 10 Rdnr. 5; Schulz, DVBl. 1977, S. 328.

28) Stich/Porger, § 10 Rdnr. 11.

ist es aber, wenn das vorgebliche Betriebsgeheimnis nur beiläufig, z.B. wegen seiner Untrennbarkeit zu entscheidungserheblichen Tatsachen zur Sprache kommt bzw. bekannt werden könnte²⁹.

Will die Behörde als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnete Unterlagen auslegen, hat sie den Antragsteller zu hören, § 10 Abs. III S. 2 der 9. BImSchV.

Nach § 3 Abs. II S. 2 AtVfV, § 10 Abs. II S. 2 BImSchG hat der Antragsteller die geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen schriftlich so ausführlich darzustellen, daß es Dritten möglich ist zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie durch die Auswirkungen der geplanten Anlage betroffen werden können. Von Mayer-Tasch wird diese Regelung als Verschleierungsmöglichkeit bezeichnet³⁰. Doch ist zu berücksichtigen, daß dem Informationsanspruch der Betroffenen auch ein legitimes Interesse des Antragstellers an der Geheimhaltung seiner Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gegenübersteht und diesen Konflikt das Gesetz zu regeln hatte.

Durch die Regelung des § 3 Abs. II AtVfV, § 10 Abs. II BImSchG ist eine Anwendung des § 30 VwVfG nicht möglich³¹.

Nach Eingang von Antrag und Unterlagen hat die Genehmigungsbehörde unverzüglich deren Vollständigkeit zu prüfen (§ 7 S. 1 der 9. BImSchV) und, falls erforderlich, den Antragsteller zu Unterlagenenergänzung aufzufordern, § 3 Abs. IV AtVfV, § 10 Abs. I S. 2 BImSchG, § 7 S. 2 der 9. BImSchV. Die Vollständigkeitsüberprüfung seitens der Behörde hat einmal unter dem Gesichtspunkt der Sachprüfung nach § 7 Abs. II AtG, § 6 BImSchG - dies ergibt sich aus dem Sinn des § 10 Abs. I S. 2, 3 BImSchG, § 3 Abs. I S. 1, IV AtVfV - zum anderen im Hinblick auf die Auslegung der Unterlagen - dies ergibt sich aus dem Sachzusammenhang von § 4 Abs. I und § 6 Abs. I AtVfV, § 8 Abs. I und § 10 Abs. I der 9. BImSchV - zu erfolgen³².

29) OVG Lüneburg, ET 1978, S. 330 f.

30) Aus Politik und Zeitgeschichte, 1978, B 17, S. 25.

31) Ule, § 10 Rdnr. 5.

32) So Roisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9, Anm.9; Schulz, DVBl. 1977, S. 328.

III. Öffentliche Bekanntmachung

Die Vollständigkeit der Unterlagen ist Voraussetzung für die Bekanntmachung des Vorhabens. Nach § 4 Abs. I AtVfV, § 8 Abs. I der 9. BImSchV sowie nach § 10 Abs. III S. 1 BImSchG ist die öffentliche Bekanntmachung im amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem in den örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, erforderlich.

Wegen der überregionalen Bedeutung von Anlagen, die Gegenstand eines atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens werden können, ist gem. § 4 Abs. I S. 2 AtVfV - insoweit wegen der unterschiedlichen Sachlage abweichend von § 8 Abs. I der 9. BImSchV - auf die Bekanntmachung im Bundesanzeiger hinzuweisen.

Die öffentliche Bekanntmachung, für die die einheitliche Bekanntmachungsform der Veröffentlichung im Amtsblatt und den örtlichen Tageszeitungen gilt, ist von der in anderen Gesetzen (z.B. § 2 a Abs. VI BBauG) geforderten ortsüblichen Bekanntmachung zu unterscheiden, die von den näheren örtlichen Umständen abhängt³³.

Was unter "Bereich des Standortes der Anlage" zu verstehen ist, wird durch die AtVfV und die 9. BImSchV trotz dahingehenden Vorschlags in der Literatur³⁴ nicht definiert. Die Auslegung dieses Begriffs muß sich an der ratio legis, dem Sinn der Bekanntmachung, orientieren. Der Zweck der Bekanntmachung kann nicht nur im Interesse der Genehmigungsbehörde an einer umfassenden Information gesehen werden³⁵. Vielmehr vor allem dient diese Bekanntmachungsregelung auch dem Interesse der von Auswirkungen der Anlage potentiell betroffenen Bevölkerungskreise³⁶. Diese sollen von der behördlichen Bekanntmachung Kenntnis nehmen, denn ihnen gegen-

33) Zum Unterschied zw. öffentlicher und ortsüblicher Bekanntmachung S. 141; vgl. ferner Knack, § 17 Rdnr. 3.3; Meyer/Borgs, § 63 Rdnr. 9; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 184 f.

34) Sellner, NJW 1975, S. 805.

35) Vgl. BVerwGE 28, S. 131 ff.

36) OVG Lüneburg, GewArch. 1967, S. 79 f.; OVG Lüneburg, DVBl. 1966, S. 185 ff.; OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 347 f.; Feldhaus, § 10 Anm. 6; Sellner, S. 72; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 15; Ule, § 10 Rdnr. 6; Bender, S. Dt. ARS, S. 243.

über soll, sofern sie keine Einwendungen erheben, die Präklusion nach § 7 Abs. I S. 2 AtVfV, § 10 Abs. III S. 3 BImSchG³⁷ eintreten³⁸. Somit ist unter dem "Bereich des Standortes der Anlage" der gesamte mutmaßliche Einwirkungsbereich der geplanten Anlage zu verstehen³⁹.

In dieser öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt und in den örtlichen Tageszeitungen wird von Mayer-Tasch eine Behinderung des Informations- und Kommunikationsflusses gesehen⁴⁰, weil einerseits das Amtsblatt von einer breiten Öffentlichkeit nicht gelesen wird, andererseits die Bekanntmachung in den Tageszeitungen idR in Kleindruck-Anzeigen erfolgt. Die allgemein-übliche Form der behördlichen Anzeigen in Tageszeitungen läßt sich sicherlich nicht mit dem üblichen Kleingedruckten in Vertragsformularen des privaten Geschäftsverkehrs, so wie Mayer-Tasch dies tut, vergleichen. Trotzdem sollte man wegen des nicht eindeutigen Wortlauts der § 4 Abs. I AtVfV, § 10 Abs. III S. 1 BImSchG und § 8 Abs. I der 9. BImSchV davon ausgehen, daß die Bekanntmachung grds. in allen im Bereich des Standortes der Anlage vertriebenen örtlichen Tageszeitungen zu erfolgen hat, soweit diese nur eine gewisse Bedeutung für die Information eines größeren Bevölkerungskreises haben⁴¹. Der Inhalt der Bekanntmachung ergibt sich aus § 5 AtVfV, § 10 Abs. IV BImSchG, § 9 der 9. BImSchV. Die öffentliche Bekanntmachung muß die in § 2 Abs. II

37) Dazu S. 84.

38) Vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 348; Sellner, S. 72.

39) Engelhardt, § 10 Rdnr. 7; Feldhaus, § 10 Anm. 6; Sellner, S. 72; ders., NJW 1975, S. 805; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 15; Ule, § 10 Rdnr. 6.

40) Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 17, S. 25; auch kritisch Zilleßen, Aus Politik und Zeitgeschichte 1977, B 27, S. 19.

41) Ebenso Stich/Porger, § 10 Rdnr. 15; aA Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9, Anm. 11; Sellner, S. 72 FN 23.

AtVfV, § 3 der 9. BImSchV bezeichneten Angaben enthalten, § 5 Abs. I S. 1 AtVfV, § 9 Abs. I Nr. 1 der BImSchV; ferner den Hinweis, wo und wann Antrag und Unterlagen zur Einsichtnahme ausgelegt sind, § 5 Abs. I Nr. 1 AtVfV, § 10 Abs. IV Nr. 1 BImSchG. Hingewiesen werden muß auf die Auslegungsfrist unter Angabe des ersten und letzten Tages, § 5 Abs. I Nr. 1 letzter Halbs. AtVfV, § 9 Abs. I Nr. 2 der 9. BImSchV. Die Adressen der Auslegungsstellen und die Auslegungszeiten müssen präzise sein, damit die Einsichtnahme für den einzelnen ohne Schwierigkeiten durchgeführt werden kann.

Die Angabe der Auslegungszeit muß auch die Tageszeit enthalten⁴², nur so lassen sich erfolglose Anfahrten bei der Auslegungsstelle für den einzelnen bzw. diesbezügliche Rückfragen bei der Behörde verhindern. Die Angabe der Tageszeit in der öffentlichen Bekanntmachung sah auch der RegEntwurf der 9. BImSchV vor; davon wurde aber nur wegen der Anpassung an die AtVfV Abstand genommen⁴³.

Bedeutsam sind weiterhin die Aufforderung, etwaige Einwendungen innerhalb der Auslegungsfrist vorzubringen und der Hinweis über die Rechtsfolgen einer Versäumung der Einwendungsfrist, § 5 Abs. I Nr. 2 AtVfV, § 10 Abs. IV Nr. 2 BImSchG; ferner Zeitpunkt und Zweck des Erörterungstermins, § 5 Abs. I Nr. 3 AtVfV, § 10 Abs. IV Nr. 3 BImSchG, sowie der Hinweis, daß die Zustellung der Entscheidung über etwaige Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann, wenn mehr als 300 Zustellungen vorzunehmen sind, § 10 Abs. IV Nr. 4 BImSchG, § 5 Abs. I Nr. 5 AtVfV⁴⁴.

Gemäß § 5 Abs. II AtVfV, § 9 Abs. II der 9. BImSchV soll zwischen der Bekanntmachung des Vorhabens und dem Beginn der Auslegungsfrist eine Woche liegen, wobei der voraussichtliche Tag der Ausgabe des Veröffentlichungsblattes oder der zuletzt erscheinenden Tageszeitung maßgebend ist.

42) Ebenso Engelhardt, § 10 Rdnr. 8; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 18; aA Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 12.

43) BR-Drs. 526/76, S. 8.

44) Vgl. Stich/Porger, § 10 Rdnr. 18. Zu den Folgen falscher Bekanntmachung vgl. S. 74.

IV. Auslegung

Im Anschluß an die öffentliche Bekanntmachung werden der Antrag und die Unterlagen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten, mit Ausnahme der geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen, der Sicherheitsbericht nach § 3 Abs. I Nr. 1 AtVfV und die allgemein verständliche Kurzbeschreibung ausgelegt, § 6 Abs. I AtVfV, § 10 Abs. III S. 2 BImSchG, § 10 der 9. BImSchV.

1. Ort und Zeit der Auslegung

Den Ort der Auslegung - Genehmigungsbehörde und eine geeignete Stelle in der Nähe des Standortes des geplanten Vorhabens - bestimmen § 6 Abs. I S. 1 AtVfV, § 10 Abs. I S. 1 der 9. BImSchV. Im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren muß die Auslegung in der Nähe des Standortes immer erfolgen, im immissionsschutzrechtlichen Verfahren dagegen nur, soweit erforderlich. Die Abweichung der AtVfV vom Immissionsschutzrecht resultiert daraus, daß die Genehmigungsbehörde für Atomanlagen eine vom Standort häufig weit entfernte oberste Landesbehörde ist⁴⁵.

Diese Regelung wirft einige klärungsbedürftige Fragen auf. Die Frage nach der Erforderlichkeit im immissionsschutzrechtlichen Verfahren hat sich am Zweck der Auslegung zu orientieren. Sie dient der Informationsbeschaffung der potentiellen Einwender über die möglichen Auswirkungen der geplanten Anlage. Somit entscheidet deren Informationsbedürfnis über die Erforderlichkeit, d.h., daß eine weitere Auslegungsstelle immer dann notwendig erscheint, wenn die Genehmigungsbehörde nicht in der Nähe des Standortes liegt⁴⁶. Fraglich ist weiterhin, was unter "Nähe des Standortes" zu verstehen ist. Der Wortlaut der AtVfV, 9. BImSchV ist insoweit nicht eindeutig, als in § 4 Abs. I AtVfV, § 8 Abs. I der 9. BImSchV auf den Bereich des Standortes

45) Vgl. RegBegr, BR-Drs. 524/76, S. 6.

46) Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 13; Sellner, S. 73.

der Anlage abgestellt wird. Auch hier muß das Informationsbedürfnis potentieller Einwender entscheiden. Deshalb ist hier die zumutbare Entfernung zwischen dem Ort der Auslegung und dem Standort der geplanten Anlage entscheidend. Dabei sollte man für die Bemessung der noch zumutbaren Entfernung von öffentlichen Verkehrsmitteln ausgehen⁴⁷. Eine feste Größe als noch zumutbare Entfernung ist abzulehnen⁴⁸. Vielmehr ist die Zumutbarkeit der Entfernung im Einzelfall unter Berücksichtigung des ausgebauten Netzes öffentlicher Verkehrsmittel zu bestimmen. Im Zweifel sollte die nicht am Ort des geplanten Vorhabens ansässige Genehmigungsbehörde im Rathaus der Standortgemeinde eine weitere Auslegung anordnen⁴⁹.

Die Geeignetheit der Auslegungsstelle ist gegeben, wenn dem sie aufsuchenden Bürger die Möglichkeit gegeben wird, die Unterlagen in zumutbarer Weise durchzuschauen. Das erfordert einen separaten Raum, bestückt mit Stühlen und Tischen, damit mehrere gleichzeitig Einblick nehmen und sich u. U. Notizen machen können.

§ 6 Abs. I S. 1 AtVfV, § 10 Abs. I S. 2 der 9. BImSchV sehen die Auslegung der Unterlagen während der behördlichen Dienststunden vor, d.h., daß interessierte Bürger die Auslegungsstelle maximal in der Zeit von 8.00 - 12.00 Uhr und von 13.00 - 17.00 Uhr aufsuchen können; dabei wurde die gleitende Arbeitszeit bei diesen Behörden noch nicht berücksichtigt. Diese Zeit wird sich aber in den meisten Fällen mit der Arbeitszeit der einsichtsberechtigten interessierten Bürger decken, sofern diese einer Ganztagsbeschäftigung nachgehen. Sonderurlaub

47) So zutreffend Sellner, S. 74.

48) Z.B. eine Anfahrt von 30 Minuten mit öffentlichen Verkehrsmitteln, vgl. Sellner, S. 74.

49) So auch Sellner, S. 74; Bender, Referat 52. DJT, S. 8

wird aber nur für staatsbürgerliche Zwecke bzw. für die berufliche Weiterbildung etc. gewährt⁵⁰, so daß die arbeitenden interessierten Bürger Erholungsurlaub aufwenden müssen, um sich die Einsichtnahme in die ausgelegten Unterlagen zu ermöglichen. Die Auslegungszeit sollte auf Antrag von Einwendern ausgedehnt werden, und zwar entweder auf Montag bis Freitag in der Zeit von 18.00 - 20.00 Uhr⁵¹ oder auf Samstag 9.00 - 12.00 Uhr, um dem Informationszweck und dem Interesse der betroffenen Nachbarn, sich möglichst frühzeitig gegen eine für sie möglicherweise nachteilige Anlage zur Wehr setzen zu können⁵², zu genügen. Nur durch diese Ausdehnung der Auslegungszeit wird es den arbeitenden interessierten Bevölkerungskreisen ermöglicht, in zumutbarer Weise die ausgelegten Unterlagen einzusehen.

2. Umfang der auszulegenden Unterlagen

Sehr wesentlich und ebenso umstritten ist die Frage des Umfangs der auszulegenden Unterlagen. Gemäß § 6 Abs. I AtVfV sind im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nur der Antrag, der Sicherheitsbericht nach § 3 Abs. I Nr. 1 AtVfV und die Kurzbeschreibung nach § 3 Abs. III AtVfV auszulegen. Die Auslegung im atomrechtlichen Verfahren umfaßt also nur einen Teil der Unterlagen⁵³.

Demgegenüber verlangt § 10 Abs. III S. 2 BImSchG die Auslegung von Antrag und Unterlagen mit Ausnahme der geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen. Das Gesetz nimmt ausdrücklich somit nur die geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen aus, so daß bei wörtlicher Interpretation der Vorschrift alle zur Prüfung nach § 6 BImSchG erforderlichen Zeichnungen, Erläuterungen und sonstigen Unter-

50) Vgl. z.B. die VO über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst.

51) So der 52. DJT, vgl. bei v. Mutius, DÖV 1978, S. 759; aA Bussmann, BauR 1978, S. 447, der die Möglichkeit der Einsichtnahme von Montag bis Donnerstag ganztägig und freitags während einer begrenzten Stundenzahl als ausreichend erachtet (zu § 2 a Abs.VI BBauG).

53) Vgl. RegBegr, BR-Drs. 524/76, S. 6; Winters, S. 86.

52) So OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 347.

lagen⁵⁴ vollständig iSd behördlichen Befundes nach § 10 Abs. III S. 1 BImSchG auszulegen wären⁵⁵.

Diese nur am Wortlaut orientierte Auffassung wird aber dem Sinn und Zweck der Vorschrift nicht gerecht⁵⁶. Für die Frage des Umfangs der Auslegung sind § 10 Abs. II S. 2 BImSchG und die Entstehungsgeschichte der 9. BImSchV heranzuziehen. Dritten soll es möglich sein, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können⁵⁷. Der Umfang der Auslegung steht somit in sachlichem Zusammenhang mit diesem Informationszweck. Einen solchen Informationswert haben aber zweifellos nicht alle dem Genehmigungsantrag gemäß § 4 der 9. BImSchV beigelegten Unterlagen⁵⁸, so daß sicherlich nicht alle Unterlagen auszulegen sind. Welche ausgelegt werden müssen, bestimmt sich somit im Rahmen des Informationszweckes nach den Umständen des Einzelfalles. Für die Auswahl der Unterlagen ist entscheidend, daß potentielle Einwender sich ein ausreichendes Bild über die möglichen Auswirkungen der Anlage machen können⁵⁹, wobei dafür auf den Durchschnittsbürger abzustellen ist. Diese Unterlagen sind aber in vollem Umfange auszulegen.

54) Vgl. § 4 der 9. BImSchV.

55) So Schulz, DVBl. 1977, S. 328 FN 15; Sellner, NJW 1975, S. 806; Rinken, Umweltforum 1977, S. 81; auch die Beschlüsse der verfahrensrechtlichen Abt. des 52. DJT bei v. Mutius, DÖV 1978, S. 759.

56) Sellner, S. 74; Stich/Porger, I A 10/15.

57) So § 9 Abs. I des RegEntwurfs der 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 9; vgl. Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 77.

58) So RegBegr, BR-Drs. 526/76, S. 7.

59) BVerwG, bei Ule, BImSchG Rspr, § 3 Nr. 4 S. 2; BVerwG, DVBl. 1966, S. 689; VGH Bad.-Württ., BB 1965, S. 1335 zu § 17 Abs. II GewO; OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 348.

Auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs zwingt nicht dazu, alle Antragsunterlagen auszulegen. Für das Verwaltungsverfahren ist dieser Grundsatz nicht aus Art. 103 Abs. I GG - der nur für Gerichte gilt -, sondern aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. III GG) herzuleiten⁶⁰. Zu den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens gehört es, dem Betroffenen, in dessen Rechte eingegriffen werden soll, Gelegenheit zu geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern und sich natürlich auch zuvor darüber zu informieren. Dies wird durch die oben vertretene Auffassung über den Umfang der Auslegung nicht beeinträchtigt, denn aus den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens läßt sich nicht die Folgerung ziehen, daß der potentielle Einwender alle Unterlagen einsehen kann; auch solche, die keine Information über seine mögliche Beeinträchtigung enthalten⁶¹.

Zu den auszulegenden Unterlagen gehören weiterhin die Inhaltsdarstellung nach § 3 Abs. II S. 2 AtVfV, § 10 Abs. II S. 2 BImSchG, die an Stelle der geheimhaltungsbedürftigen Unterlagen⁶² gemäß § 3 Abs. II S. 2 AtVfV, § 10 Abs. III S. 2 BImSchG iVm § 10 Abs. III der 9. BImSchV auszulegen ist, und die allgemein verständliche Kurzbeschreibung iSd § 4 Abs. III S. 1 der 9. BImSchV, § 3 Abs. III S. 1 AtVfV.

Eine Abschrift oder Vervielfältigung der Kurzbeschreibung ist jedem auf Aufforderung zu überlassen, § 6 Abs. II AtVfV, § 10 Abs. II der 9. BImSchV; insoweit besteht ein Rechtsanspruch⁶³.

60) Kopp, § 28 Anm. 2 ; Ule/Becker, Verwaltungsverfahren, S. 37 f.; RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 51.

61) Vgl. VGH Bad.-Württ., ESVGh 27, S. 130 ff.; OVG Koblenz, Beschl. vom 9.6.1976 - I B 66/75, S. 21.

62) Dazu S. 34.

63) RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 7.

Aus der Regelung der § 6 Abs. II AtVfV, § 10 Abs. II der 9. BImSchV ergibt sich aber gleichzeitig, daß ein darüber hinausgehender Anspruch gegen die Genehmigungsbehörde auf Überlassung von Abschriften oder Vervielfältigungen aus Antrag und Unterlagen nicht besteht⁶⁴. Diese Auslegung wird vom Wortsinn, Bedeutungszusammenhang und Gesetzeszweck getragen⁶⁵. "Zur Einsichtnahme auslegen" iSd § 6 Abs. I AtVfV, § 10 Abs. III S. 2 BImSchG bedeutet nicht nur, daß diese Unterlagen bei der Auslegungsstelle durchgelesen werden dürfen, sondern beinhaltet auch das Recht, sich dort Notizen und Auszüge anzufertigen⁶⁶, denn sonst wäre das Recht auf Einsichtnahme, das dazu dient, den Interessierten über die geplante Anlage zu informieren, damit er seine Bedenken im Genehmigungsverfahren vortragen kann, fast bedeutungslos. "Einsichtnahme" kann aber nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht die Zusendung von Kopien bedeuten. Nicht nur das BImSchG und die AtVfV kennen den Begriff der Einsichtnahme, sondern auch andere Gesetze normieren dieses Recht. Aber überall dort, wo der Gesetzgeber darüber hinaus die Möglichkeit der Erteilung von Kopien einräumen wollte, hat er dies expressis verbis getan, wie z.B. in § 10 Abs. II VwGO, § 88 Abs. IV schl.-hol. VwVfG. Da der Gesetzgeber eine derartige Regelung in der AtVfV bzw. BImSchG und der 9. BImSchV nicht aufgenommen hat, muß dies als bewußte Ablehnung eines solchen Rechtsanspruchs angesehen werden⁶⁷.

Daß § 88 Abs. IV schl.-hol. VwVfG einen solchen Anspruch einräumt und die VwVfG der Länder anzuwenden sind, da es um die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder geht⁶⁸, bedeutet

64) RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 7; Sellner, S. 75; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 20; Ule, § 10 Rdnr. 7; Wiedemann, S. Dt. ARS, S. 257; OVG Lüneburg, GewArch. 1976, S. 206.

65) Zu diesen Auslegungskriterien Larenz, S. 301 ff.

66) Ule, § 10 Rdnr. 7; OVG Lüneburg, GewArch. 1976, S. 206.

67) OVG Lüneburg, aaO.

68) Vgl. oben S. 31.

nicht, daß in Schleswig-Holstein ein solcher Anspruch auf Fertigung und Übersendung von Kopien in diesen Verfahren besteht. Da AtVfV, BImSchG bzw. 9. BImSchV hier abweichende Bestimmungen vom VwVfG enthalten, ist dieses wegen der sog. Subsidiaritätsklausel nicht anwendbar .

Der Gesetzeszweck, Information der Bürger über das geplante Vorhaben, erfordert ebenfalls nicht die Einräumung des Rechts auf Anfertigung und Übersendung von Kopien, denn dieser Zweck wird durch diese Auslegung des Begriffs der Einsichtnahme nicht ungebührlich erschwert. Für den Fall der Verhinderung besteht die Möglichkeit der Beauftragung eines Dritten⁶⁹. Urheberrechtliche Bedenken stehen allerdings nicht von vornherein einer Anfertigung und Übersendung von Kopien entgegen⁷⁰.

Somit hat die Genehmigungsbehörde, wie das OVG Lüneburg zutreffend judiziert⁷¹, das Begehren auf Anfertigung und Übersendung von Kopien nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 40 VwVfG) zu bescheiden. Ein sachlicher Grund, nicht willkürliche Ablehnung, ist der Gesichtspunkt, daß während der Anfertigung von Kopien dem übrigen Publikum die Unterlagen entzogen werden, bzw. daß bei einer Vielzahl dahingehender Anträge, wegen Art. 3 GG kann kaum dem einen die Vervielfältigung gewährt, dem anderen verweigert werden, diese kaum zu bewältigen sind⁷². Dem Vorschlag Rinkens⁷³, die Möglichkeit Abschriften bzw. Kopien anfertigen zu lassen, sollte schon im Auslegungsverfahren und nicht erst im gerade zu vermeidenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren (§ 100 VwGO) gegeben sein, kann nicht gefolgt werden, denn es ist nicht Sinn des Auslegungsverfahrens und auch nicht einzusehen, daß dem Interessierten erspart werden soll, in die Original-Unterlagen selbst Einsicht zu nehmen.

69) Worauf das OVG Lüneburg, GewArch 1976, S. 207, zutreffend hinweist.

70) Ebenso OVG Lüneburg, GewArch 1976, S. 207; anders RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 7; wohl auch Sellner, S. 75.

71) GewArch 1976, S. 207.

72) Sellner, S. 76; OVG Lüneburg, GewArch 1976, S. 207 f.

73) Umweltforum 1977, S. 81.

Nach § 3 Abs. III S. 3 AtVfV, § 4 Abs. III S. 2 der 9. BImSchV muß mit dem Genehmigungsantrag ein Verzeichnis aller beigelegten Unterlagen eingereicht werden. Eine Auslegung dieses Verzeichnisses ist nicht vorgesehen, da dies anscheinend lediglich die Unterrichtung der Behörde bezwecken soll.

Im Anschluß an Bender⁷⁴ und die ihm folgenden Gutachter⁷⁵ schlug der 52. DJT die Offenlegung dieses Verzeichnisses vor⁷⁶.

Um den interessierten Bürgern die Möglichkeit zur Prüfung zu geben, welche nicht offengelegten Unterlagen für ihre Einwendungsschließung noch von Bedeutung sein könnten, hinsichtlich welcher Unterlagen sie also noch u. U. Akteneinsicht⁷⁷ begehren sollen, erscheint die Auslegung des Verzeichnisses der dem Antrag beigelegten Unterlagen durchaus wünschenswert.

Ob zu den nach § 6 Abs. I AtVfV, § 10 Abs. I der 9. BImSchV auszulegenden Unterlagen auch Sachverständigengutachten und behördliche Stellungnahmen zählen, ist streitig. Die Nichtauslegung der Sachverständigengutachten und behördlichen Stellungnahmen wird z. T. als "gravierendste Unzulänglichkeit" und "rechtswidrige Praxis" bezeichnet⁷⁸. Die Auslegung dieser Gutachten und Stellungnahmen wird wegen der ihnen zukommenden Bedeutung gefordert⁷⁹ bzw. die Notwendigkeit der Auslegung mit der "inneren Logik des - sich an die Auslegung anschließenden - Erörterungstermins"⁸⁰ begründet.

Zutreffend ist sicherlich, daß den Sachverständigengutachten über die Auswirkungen des jeweiligen Vorhabens auf die Umwelt und den notwendigen Sicherheitsvorkehrungen besondere Bedeutung

74) Bender, S. Dt. ARS, S. 245; ders., Referat 52. DJT, S. 7.

75) Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 77.

76) Ablehnend Mutschler, ET 1978, S. 506.

77) Dazu S. 49.

78) Mayer-Tasch, Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 17, S. 26.

79) Pfaffelhuber, ET 1978, S. 156; Rinken, Umweltforum 1977, S. 81; Sellner, S. 74/75; ders., NJW 1975, S. 806; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 77.

80) Mayer-Tasch, Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 17, S. 26.

zukommt und deshalb dieses Gutachten im Mittelpunkt des Bürgerinteresses stehen. Von der Genehmigungsbehörde in Auftrag gegebene Gutachten und die Stellungnahmen anderer Behörden sind aber nicht dem Antrag beigefügte Unterlagen iSd § 10 Abs. I der 9. BImSchV; abgesehen davon, daß sie zum Zeitpunkt der Auslegung auch noch gar nicht zur Verfügung stehen dürften⁸¹. Von den Vorschriften des geltenden Atom- und Immissionsschutzrechts wird die Offenlegung derartiger Gutachten und Stellungnahmen auch nicht ausdrücklich gefordert.

Für die Stellungnahmen anderer staatlicher Stellen ergibt sich dies aus deren rein innerbehördlichem Charakter. Eingeholte Sachverständigengutachten dagegen enthalten lediglich Beweisergebnisse, nicht aber entscheidungserhebliche Tatsachen. Diese Tatsachen, um deren Beurteilung es in dem Genehmigungsverfahren geht und hinsichtlich derer einem betroffenen Einwander nach den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens rechtliches Gehör zu gewähren wäre⁸², werden schon in den Antragsunterlagen dargestellt⁸³. Aus rechtsstaatlichen Gründen fordert der bad.-Württ. VGH⁸⁴ zutreffend aber die Auslegung solcher Gutachten, die neue Tatsachen enthalten, die Schlüsse auf wesentliche, bis dahin unbekannte Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit aufzeigen. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die Genehmigungsbehörde Gutachten zu solchen Fragen einholt, für deren Beantwortung ihr selbst der Sachverstand fehlt. Bei unterschiedlichem Sachverstand wäre dann der Umfang der auszulegenden Unterlagen unterschiedlich. Außerdem käme man dann zu dem paradoxen Ergebnis, daß zwar der äußere Sachverstand - die eingeholten Sachverständigengutachten - der Offenlegung unterliegen würde, während die eigene behördliche Fachkenntnis, die nicht einmal Gegenstand eines u. U. bestehenden Akteneinsichtsrechts sein kann⁸⁵, nicht zur öffentlichen Kenntnisnahme käme⁸⁶.

81) Worauf Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 27, 77 hinweisen.

82) Vgl. oben S. 43.

83) VGH Bad.-Württ., ESVGH 27, S. 138 f.; OVG Koblenz, Beschl. vom 9. Juni 1976 - I B 66/75, S. 21; Mutschler, ET 1978, S. 506; Kuhnt, AtW 1977, S. 406.

84) Explizit aaO, S. 138

85) Vgl. dazu unten S. 49.

86) So auch Mutschler, ET 1978, S. 506.

Die frühzeitige Auslegung der Gutachten und behördlichen Stellungnahmen dürfte außerdem - worauf Ule/Laubinger selbst hinweisen - zu einer Verfahrensverzögerung führen⁸⁷. Zudem würde eine frühzeitige Auslegung entweder eine zweistufige Bearbeitung erforderlich machen⁸⁸, nämlich dergestalt, daß sie nach dem Erörterungstermin nochmals unter Berücksichtigung des Erörterungsergebnisses und der erhobenen Einwendungen fortgeschrieben werden, oder aber die erhobenen Einwendungen könnten nicht berücksichtigt werden. Dagegen spricht aber § 7 Abs. II AtVfV, § 12 Abs. II der 9. BImSchV, wonach den beteiligten Behörden der Inhalt der Einwendungen, soweit sie deren Aufgabenbereich berühren, bekanntzugeben ist. Somit gehen die Verfahrensverordnungen wohl davon aus, daß die beteiligten Behörden die erhobenen Einwendungen bei ihrer Stellungnahme berücksichtigen müssen⁸⁹. Die Auslegung dient dem Informationszweck der potentiell Betroffenen; sie soll diesen die Möglichkeit der Prüfung geben, ob ihre Belange berührt werden und ob sie deshalb Einwendungen erheben sollen. Mit der Auslegung brauchen dagegen nicht alle diejenigen Unterlagen zu öffentlichen Kenntnisnahme gebracht zu werden, die möglicherweise erforderlich sind, um die Rechtmäßigkeit der Genehmigung umfassend darzulegen⁹⁰. Im übrigen ist es nicht Aufgabe der Bürger, Gutachten und Stellungnahmen zu bewerten, da sie die zu treffende Verwaltungsentscheidung auch nicht zu verantworten haben.

87) Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 78; Mutschler, ET 1978, S. 506; gegen den Vorschlag Ule/Laubingers auch Hansmann, Referat 52. DJT, S. 10.

88) So auch Mutschler, ET 1978, S. 506.

89) Zur Frage der Akteneinsicht in diese Gutachten und Stellungnahmen S. 54.

90) Vgl. BVerwG, DÖV 1975, S. 606; BVerwG, DÖV 1978, S. 736.

Aus diesen Gründen ist auch der Vorschlag Wiedemanns⁹¹ abzulehnen, die auszulegende allgemein verständliche Kurzbeschreibung der Anlage solle die Ergebnisse der Gutachten zusammenfassend darstellen. Darüber hinaus erscheint es kaum machbar, wissenschaftliche Gutachten über komplizierte naturwissenschaftliche Vorgänge kurz und vereinfachend abzufassen, ohne dabei ihren Inhalt fehlzudeuten, zu entstellen oder gar zu verfälschen⁹².

3. Auslegungsfrist

Die Auslegungsfrist beträgt gemäß § 6 Abs. I S. 1 AtVfV, § 10 Abs. III S. 2 BImSchG zwei Monate, wobei der erste und letzte Tag der Auslegungsfrist der öffentlichen Bekanntmachung zu entnehmen ist, § 5 Abs. I Nr. 1 letzter Halbs. AtVfV, § 9 Abs. I Nr. 2 der 9. BImSchV. Für die Berechnung der Frist gilt § 31 Abs. I VwVfG i.V.m. § 187 Abs. II BGB⁹³.

V. Akteneinsicht

Der Erörterung bedarf weiterhin die Frage des Verhältnisses von Einsichtsrecht in die ausgelegten Unterlagen nach § 6 Abs. I AtVfV, § 10 Abs. I der 9. BImSchV zum Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG. Nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV kann die Genehmigungsbehörde Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen gewähren und findet § 29 Abs. I S. 3, Abs. II und Abs. III VwVfG entsprechende Anwendung⁹⁴. Da auf § 29 Abs. I S. 1 und 2 VwVfG nicht verwiesen wird, ist dieser unanwendbar. Dies ergibt sich zum einen aus Gründen der Spezialität. Durch die Bezugnahme in § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV erlangt § 29

91) 5. Dt. ARS, S. 257.

92) So auch v. Mutius, DVBl. 1978, S. 672.

93) Ebenso Stich/Porger, § 10 Rdnr. 19.

94) Zum Verhältnis AtG, AtVfV und BImSchG, 9. BImSchV zum VwVfG vgl. S. 31.

Abs. I S. 3, Abs. II und II VwVfG die Funktion einer Spezialvorschrift, hinter der die allgemeine Regelung des § 29 Abs. I S. 1 und S. 2 VwVfG zurückzutreten hat⁹⁵. Zum anderen ergibt sich dies aber auch aus der Subsidiaritätsklausel des § 1 Abs. II VwVfG, denn § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV normieren abweichend von § 29 Abs. I VwVfG den Kreis der Einsichtsberechtigten und den Gegenstand der Akteneinsicht⁹⁶.

1. Der Kreis der Akteneinsichtsberechtigten

Der zur Akteneinsicht berechtigte Personenkreis ist in § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV und in § 29 VwVfG unterschiedlich geregelt. § 29 VwVfG gewährt Akteneinsicht nur den Beteiligten iSd § 13 VwVfG⁹⁷, wobei der Kreis der Beteiligten in § 13 VwVfG abschließend geregelt ist⁹⁸. Beteiligte sind danach Antragsteller und Antragsgegner, tatsächliche und potentielle Adressaten eines Verwaltungsaktes sowie tatsächliche und potentielle Vertragspartner eines öffentlich-rechtlichen Vertrages⁹⁹. Somit sind nicht alle durch einungsverfahren betroffenen Personen Beteiligte iSd § 13 VwVfG. Nach § 13 Abs. II VwVfG können aber solche Personen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, von Amts wegen oder auf Antrag von der Behörde als Beteiligte hinzugezogen werden. Durch diese Beiziehung durch die Behörde - nicht etwa durch ihr rechtliches Betroffensein - erlangen diese dann die Stellung eines Beteiligten¹⁰⁰.

95) Ule, DVBl. 1976, S. 730; Sellner, S. 77; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 668.

96) Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 15; Winters, S. 86.

97) Vgl. Knack, § 29 Rdnr. 4; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 669; Schulz, DVBl. 1977, S. 328; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 10; Stelkens, BauR 1978, S. 160; Thiele, DÖD 1978, S. 66; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 106; Weides, S. 72; Winters, S. 86; Häberle, FS Boorberg Verlag, S. 74.

98) Kopp, § 13 Anm. 2.

99) Zum Beteiligtenbegriff vgl. Kopp, FS Boorberg Verlag, S. 159 f.; ders., FS BVerwG, S. 387 ff.; Martens, JuS 1977, S. 809 ff.

100) Kopp, § 13 Anm. 3; Knack, § 13 Rdnr. 3.4.

Demgegenüber läßt sich der Kreis der nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV Einsichtsberechtigten aus dem Wortlaut dieser Vorschriften nicht entnehmen. Sicher ist aber, daß der Beteiligtenbegriff des VwVfG (§ 13) nicht gilt, weil § 29 Abs. I S. 1 VwVfG, der von diesem Begriff ausgeht, nicht in Bezug genommen wird. Damit läßt sich der Kreis der zur Akteneinsicht Berechtigten nicht auf die relativ geringe Zahl der Beteiligten iSd § 13 VwVfG rezudieren. Dies ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte der AtVfV und der 9. BImSchV; der Innenministerentwurf entsprach dem für das Planfeststellungsverfahren geltenden § 72 VwVfG: "§ 29 VwVfG ist mit der Maßgabe anzuwenden, daß Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen zu gewähren ist!"¹⁰¹ Davon wurde Abstand genommen, da nicht der Beteiligtenbegriff des § 13 VwVfG gelten sollte. Damit bestehen mehrere Möglichkeiten, den Kreis der zur Akteneinsicht Berechtigten festzulegen, nämlich ein Akteneinsichtsrecht für jeden oder nur für solche, die Einwendungen erhoben haben oder endlich für diejenige die eine tatsächliche oder potentielle Rechtsbeeinträchtigung geltend machen können.

Während der Wirtschaftsausschuß des Bundesrates dafür plädierte, "weitere - über die Auslegung hinaus - Akteneinsicht nicht zu gewähren", empfahl der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik, den Kreis der Berechtigten auf diejenigen zu beschränken, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben¹⁰². Die endgültige Fassung geht auf die Empfehlung des Innenausschusses zurück, da Akteneinsicht auch Nicht-Beteiligten gewährt werden solle¹⁰³.

§ 10 der 9. BImSchV, § 6 AtVfV befassen sich mit der Auslegung der Unterlagen. Eine Beschränkung des Einsichtsrechts in die ausgelegten Unterlagen auf einen bestimmten Personenkreis, z.B.

101) BR-Drs. 524/76; BR-Drs. 526/76; kritisch dazu Bender, S.Dt. ARS, S. 246.

102) BR-Drs. 524/1/76, S. 5 f.; ebenso Bender, S. Dt. ARS, S. 246.

103) Zur Entstehungsgeschichte vgl. v. Mutius, DVBl. 1978, S. 668; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 33 f.

auf solche, die in ihren Rechten verletzt sein könnten iSd § 42 Abs. II VwGO, sehen diese Vorschriften nicht vor. Dann kann auch nicht der zur Akteneinsicht berechtigte Personenkreis beschränkt sein. Die endgültige Fassung der Vorschriften, die Tatsache der Entkoppelung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Atom- und Immissionsschutzrecht von einer Rechtsbeeinträchtigung des einzelnen sowie die Systematik der Normen und der Zusammenhang, in denen die Vorschriften der § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV stehen¹⁰⁴, sprechen eindeutig dafür, daß jedermann Akteneinsicht gewährt werden kann¹⁰⁵. Die Bedenken¹⁰⁶, daß die zentrale Frage des Kreises der zur Akteneinsicht Berechtigten offengelassen wurde, können somit nicht geteilt werden.

2. Gegenstand der Akteneinsicht und sachlicher Umfang

Nach § 29 Abs. I S. 1 VwVfG sind Gegenstand der Akteneinsicht "die das Verfahren betreffenden Akten". § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV sprechen dagegen lediglich von "Akten". Obwohl § 29 Abs. I S. 1 VwVfG nicht in Bezug genommen wird, gehen diese Vorschriften von dem gleichen Aktenbegriff aus. Die Nicht-Inbezugnahme betrifft nur den unbedingten Anspruch auf Akteneinsicht sowie den Kreis der Berechtigten¹⁰⁷. Auch in § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV können nur die das jeweilige Verfahren betreffenden Akten gemeint sein. Das

104) Zum Bedeutungszusammenhang und der Gesetzessystematik als Auslegungskriterium vgl. Larenz, S. 305 ff.

105) Ebenso Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 15; Sellner, S. 77; Schulz, DVBl. 1977, S. 328; Winters, S. 86; im Ergebnis auch v. Mutius, DVBl. 1978, S. 673; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 38.

106) v. Mutius, DVBl. 1978, S. 669; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 36 f.

107) So auch v. Mutius, DVBl. 1978, S. 671.

sind solche, die im Laufe des Verfahrens angelegt oder zu dessen Durchführung von der Behörde beigezogen worden sind¹⁰⁸.

Da § 29 Abs. I S. 2 VwVfG¹⁰⁹, der Entscheidungsentwürfe und Vorarbeiten zu Entscheidungen von der Akteneinsicht ausnimmt, nicht in Bezug genommen wird, könnte man annehmen, daß sich die Akteneinsicht nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV auf die gesamten Akten des Genehmigungsverfahrens beziehen muß. Die Regelung des § 29 Abs. I S. 2 VwVfG sollte vornehmlich dem Zweck der unbefangenen Aktenführung sowie deren Vollständigkeit dienen¹¹⁰. Diese Zweckverfolgung müßte natürlich auch für die vorliegenden Genehmigungsverfahren gelten. Da andererseits aber im Bundesrat - wie die Entstehungsgeschichte zeigt - Meinungsverschiedenheiten über das Ob und den Umfang der Akteneinsicht im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren bestanden¹¹¹ und der Verordnungsgeber sich für eine Ermessensregelung entschieden hat, sollte die Frage des Umfangs auf der Normanwendungsebene geregelt werden¹¹². Insoweit der behördlichen Ermessensentscheidung unterliegend, brauchte § 29 Abs. I S. 2 VwVfG auch nicht in Bezug genommen zu werden. Das heißt natürlich nicht, daß Entscheidungsentwürfe von vornherein prinzipiell von der Akteneinsicht ausgenommen werden können.

108) So für das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 53; Braun/v. Rotberg, § 29 Rdnr. 5; Knack, § 29 Rdnr. 4.2; Meyer/Borgs, § 29 Rdnr. 8; Obermayer, S. 51; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 11; Stelkens, BauR 1978, S. 160; Weides, S. 72; aA vom Ansatz her Kopp, § 29 Anm. 2, mehr zum materiellen Aktenbegriff neigend.

109) Ähnliche Bestimmungen enthalten z.B. § 100 Abs. III VwGO, § 299 Abs. III ZPO.

110) Vgl. die RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 53; Knack, § 29 Rdnr. 4.3; Kopp, § 29 Anm. 6; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 15.

111) Vgl. die Empfehlungen der Bundsratsausschüsse, BR-Drs. 524/1, 76 (AtVfV); BR-Drs. 526/1/76 (9. BImSchV).

112) In diesem Sinne v. Mutius, DVB1. 1978, S. 671.

Da dem Aktenbegriff behördliche Stellungnahmen und Sachverständigengutachten unterfallen¹¹³ und diese auch nicht als Vorarbeiten zur Entscheidung anzusehen sind¹¹⁴, unterliegen sie dem Akteneinsichtsrecht nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV¹¹⁵. Die Tatsache, daß Sachverständigengutachten und behördliche Stellungnahmen nicht "dem Antrag beigelegte Unterlagen" iSd § 10 Abs. I der 9. BImSchV und somit nicht auszulegen sind¹¹⁶, wohl aber dem Akteneinsichtsrecht nach § 10 Abs. IV der 9. BImSchV unterfallen, zeigt, daß beide Regelungen - Auslegung und Akteneinsicht - dasselbe Ziel verfolgen, nämlich interessierten Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich über das geplante Vorhaben zu informieren, aber die Auslegung nur die Funktion der schnellen Information der Allgemeinheit hat, während es sich bei der Akteneinsicht um die umfassendere und eingehendere Information handelt. Der Unterschied im Umfang der auszulegenden Unterlagen und der der Akteneinsicht unterfallenden Akten ist auch dadurch gerechtfertigt, daß der in die Akten Einsichtnehmende ein Mehr an Interesse bekundet¹¹⁷. Auch bei der Akteneinsicht nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV besteht kein Rechtsanspruch auf Erteilung von Abschriften oder Kopien, da dies eine unzulässige Ausdehnung des Begriffs der "Akteneinsicht" wäre¹¹⁸. Der Einsichtnehmende kann sich jedoch Notizen und Aufzeichnungen machen, da ansonsten das Einsichtsrecht weitgehend entwertet wurde¹¹⁹.

113) v. Mutius, DVBl. 1978, S. 670 m.w.N.

114) RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 53; Knack, § 29 Rdnr. 4.3; Kopp, § 29 Anm. 6.

115) So auch v. Mutius, DVBl. 1978, S. 672; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 78/79; Sellner, S. 85.

116) Vgl. oben S. 46 f.

117) Ebenso v. Mutius, DVBl. 1978, S. 672, aA offensichtlich OVG Koblenz, Beschl. vom 9. Juni 1976 - I B 66/75, S. 22.

118) Knack, § 29 Rdnr. 7; Kopp, § 29 Anm. 1 und 7; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 27; aA Badura, in Erichsen/Martens, S. 257.

119) Vgl. v. Mutius, DVBl. 1978, S. 672; OVG Lüneburg, GewArch 1976, S. 206.

3. Grenzen der Akteneinsicht

Die Grenzen des Akteneinsichtsrechts ergeben sich aus der Inbezugnahme von § 29 Abs. II VwVfG, welcher dem Schutz dreier Rechtskreise dient, nämlich der ordnungsgemäßen Erfüllung der behördlichen Aufgaben, dem Geheimnisschutz aus Gründen des Staatswohls sowie den berechtigten Interessen Beteiligter oder Dritter¹²⁰.

Die Genehmigungsbehörde kann somit grds. bei Vorliegen einer der Alternativen des § 29 Abs. II VwVfG die Akteneinsicht ablehnen, ohne daß es der nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV regelmäßig erforderlichen Interessenabwägung bedarf. Die Beeinträchtigung der behördlichen Aufgabenerfüllung (§ 29 Abs. II 1. Alt. VwVfG) ist die einzige der drei Varianten, die keine Parallele im Prozeßrecht hat. Der Ansicht Meyer/Borgs¹²¹, es sei bisher auch nie behauptet worden, daß die Funktionsfähigkeit der Gerichte durch das Akteneinsichtsrecht der Parteien ernsthaft in Frage gestellt sei, kann nicht gefolgt werden. § 29 Abs. II 1. Alt. VwVfG ist ein speziell für die Bedürfnisse des Verwaltungsverfahrens zugeschnittener Ausnahmetatbestand. Ein Vergleich mit dem Prozeßrecht ist nicht möglich, da die Behörden anders arbeiten als die Gerichte und auch im gerichtlichen Verfahren nicht mit einer Vielzahl von Akteneinsicht begehrenden Personen gerechnet werden braucht¹²².

Allerdings muß man sich fragen, ob die Massenbeteiligung bzw. eine Vielzahl von Akteneinsichtsbegehren eine Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung der Genehmigungsbehörde

120) So die RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/ 910, S. 53; Knack, § 29 Rdnr. 5; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 17.

121) § 29 Rdnr. 16.

122) In diesem Sinne Weides, S. 73; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 19. Verfassungsrechtliche Bedenken äußert Kopp, § 29 Anm. 6 b.

istd Ausnahmetatbestandes des § 29 Abs. II 1. Alt. VwVfG darstellt. Eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit kann nur angenommen werden - die Regelung des § 29 Abs. II 1. Alt. VwVfG ist insoweit restriktiv auszulegen, da sie die Behörde begünstigt¹²³ - bei unvertretbarer ernstlicher Gefährdung bzw. erheblicher Erschwerung der Aufgabenerfüllung¹²⁴. Es muß sich immer um solche Belastungen handeln, die auch nicht durch geeignete organisatorische Maßnahmen auf ein vertretbares Maß reduziert werden können. Von Mutius weist darauf hin, daß in Anbetracht der personellen und sachlichen Ausstattung der in Betracht kommenden Genehmigungsbehörden idR eine Beeinträchtigung der behördlichen Funktionsfähigkeit zu verneinen ist¹²⁵.

Die beiden übrigen Ausnahmealternativen (§ 29 Abs. II 2. und 3. Alt. VwVfG) lehnen sich an § 99 Abs. I S. 2 VwGO an, wobei unter "geheimzuhaltende Vorgänge" die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse istd § 3 Abs. II AtVfV, § 10 Abs. III S. 2 BImSchG zu verstehen sind¹²⁶, die auch nicht der Offenlegungspflicht unterfallen. Durch die Formulierung "soweit in Abs. II", die für alle drei Ausnahmevarianten gilt, wird klargestellt, daß nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei nur einzelnen einer der drei Ausnahmeregelungen unterfallenden Aktenstücken nicht die Akteneinsicht insgesamt verwehrt werden darf, sondern die entsprechenden Teile der Akte auszusondern sind und im übrigen nach pflicht-

-
- 123) Ebenso v. Mutius, DVBl. 1978, S. 673; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 19; ähnlich, wenn auch mit unzutreffender Begründung Meyer/Borgs, § 29 Rdnr. 16. Ebenfalls plädiert Laubinger, Massenverfahren, S. 68, für eine Einschränkung des Akteneinsichtsrechts nur auf das unbedingt notwendige Maß.
- 124) Ähnlich Braun/v. Rotberg, § 29 Rdnr. 6 a; Knack, § 29 Rdnr. 5. 1; Kopp, § 29 Anm. 6 b; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 19; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 107.
- 125) DVBl. 1978, S. 671.
- 126) Vgl. statt vieler Kopp, § 29 Anm. 6 d; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 21; Winters, S. 86; Schulz, DVBl. 1977, S. 328.

gemäßem Ermessen Akteneinsicht zu gewähren ist¹²⁷; wobei unbedingt auf die Unvollständigkeit der Akten hingewiesen werden muß¹²⁸. Durch die Inbezugnahme des Ausnahmetatbestandes von § 29 Abs. II VwVfG werden die vom Wirtschaftsausschuß des Bundesrates geäußerten Bedenken gegen eine Akteneinsicht im atom- und immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren wegen Spionage- und Sabotageanfälligkeit und der befürchteten massenhaften Inanspruchnahme weitgehend entkräftet¹²⁹.

4. Ort, Form und Zeit der Akteneinsicht

§ 29 Abs. III VwVfG regelt die Frage, wo die Akteneinsicht zu gewähren ist. Er gilt wegen der Inbezugnahme in § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV auch in den atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Als Grundsatz gilt, daß sie in den Amtsräumen der Behörde, die die Akten führt, und in aller Regel unter Aufsicht eines Bediensteten¹³⁰ vorgenommen wird. Hierfür gilt - wie schon bei der Auslegung -, daß nicht durch willkürliche Verschlechterung der räumlichen Gegebenheiten eine faktische Beschränkung des Akteneinsichtsrechts herbeigeführt werden darf.

Akteneinsicht kann frühestens vom Zeitpunkt des Beginns des Verfahrens¹³¹ ab gewährt werden, nicht aber schon während eines davorliegenden Zeitraums behördlicher Vorbereitungen und endet mit Abschluß des Verwaltungsverfahrens¹³². Eine zeitlich genauere

127) RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 53; Knack, § 29 Rdnr. 5.4; Kopp, § 29 Anm. 5; Meyer/Borgs, § 29 Rdnr. 15; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 18.

128) So zutreffend Knack, § 29 Rdnr. 5.4.

129) In diesem Sinne Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 38.

130) Vgl. Knack, § 29 Rdnr. 6; Kopp, § 29 Anm. 7; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 672; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 22; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 108.

131) Vgl. dazu S. 31.

132) RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 53; Knack, § 29 Rdnr. 4.2; Meyer/Borgs, § 29 Rdnr. 11; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 11.

Eingrenzung des Akteneinsichtsrechts erscheint kaum möglich¹³³, denn einerseits darf die behördliche Arbeit nicht unvertretbar beeinträchtigt werden¹³⁴, andererseits wirft die Akteneinsicht praktische Probleme auf¹³⁵, insbesondere der mit der Akten-trennung - in die der Einsicht unterliegenden und in die übrigen geheimzuhaltenden Bestandteile - verbundene Zeit- und Sachauf-wand.

Der von Mutschler vertretenen Ansicht¹³⁶, wegen der materiellen Präklusion durch Ablauf der Einwendungsfrist sei Akteneinsicht nur bis zu diesem Zeitpunkt sinnvoll, kann nicht gefolgt werden, da die Akten - was Mutschler selbst einräumt - bis zu diesem Zeitpunkt kein erschöpfendes Bild ergeben; die Folge wäre eine Entwertung der Akteneinsicht. Außerdem erscheint es im Hinblick auf eine evtl. Rechtsverteidigung durchaus sinnvoll, auch noch nach Ablauf der Einwendungsfrist Akteneinsicht zu gewähren, z.B. für die Frage, ob ein Verwaltungsprozeß durchgeführt werden soll. Akteneinsicht sollte aber nicht erst nach dem Erörterungstermin gewährt werden¹³⁷, da sie für die Vorbereitung dieses Termins durchaus wesentlich sein kann¹³⁸.

133) Sie geht aber über den Auslegungszeitraum hinaus, vgl. Sellner, S. 77.

134) Vgl. statt vieler Kopp, § 29 Anm. 6 b.

135) Vgl. Laubinger, Massenverfahren, S. 67/68.

136) ET 1978, S. 507.

137) So aber die Empfehlung des BR-Ausschusses für Arbeit und Sozialpolitik, BR-Drs. 524/1/76, S. 5/6.

138) Ebenso Bender, S. Dt. ARS, S. 245; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 79.

5. Aktenüberlassung an den Rechtsanwalt

Nach § 29 Abs. III S. 3 VwVfG kann die aktenführende Behörde - hier also die Genehmigungsbehörde - weitere Ausnahmen hinsichtlich der Durchführung der Akteneinsicht gestatten. Eine solche "weitere Ausnahme" ist die Überlassung der Akten an einen bevollmächtigten Rechtsanwalt zur Einsichtnahme in die Kanzlei¹³⁹ wie dies im gerichtlichen Verfahren üblicherweise gehandhabt wird¹⁴⁰.

Der Empfehlung des BT-Rechtsausschusses, auf Anregung des Deutschen Anwaltvereins in § 29 Abs. III VwVfG entsprechend § 100 Abs. II VwGO Rechtsanwälten das Aktenmitnahmerecht zu gewähren, da es der Stellung der Anwaltschaft als Organ der Rechtspflege entspreche und die Regelungen im Straf- (§ 147 Abs. IV StPO) und Verwaltungsprozeß (§ 100 Abs. II VwGO) auch für das Verwaltungsverfahren tragbar seien¹⁴¹, ist der Gesetzgeber nicht gefolgt¹⁴². Einerseits ist der Vergleich mit der Stellung des Verteidigers unzutreffend, denn der im Verwaltungsverfahren bevollmächtigte Anwalt ist grundsätzlich nicht der Vertreter eines Beschuldigten, sondern nimmt neben diesem aufgrund eigener besonderer Rechte dessen Belange wahr¹⁴³. Außerdem muß berücksichtigt werden, daß die Versendung der Akten zur Gefahr des Verlustes und zu Hemmungen und Verzögerungen in der Erledigung des Verfahrens führen kann¹⁴⁴. Durch die Überlassung der Akten

139) Knack, § 29 Rdnr. 6; Kopp, § 29 Anm. 7; Meyer/Borgs, § 29 Rdnr. 12; Braun/ v. Rothberg, § 29 Rdnr. 7; Obermayer, S.52; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 25.

140) Vgl. § 147 Abs. IV StPO; § 100 Abs. II VwGO.

141) Für ein Aktenmitnahmerecht Ule, DVBl. 1976, S.428; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 109.

142) Zur Entstehungsgeschichte vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 25 m.w.N.; Scholler/Broß, BayVBl. 1977, S. 230.

143) So zutreffend Foerstemann, Gemeindetag 1977, S. 64.

144) Foerstemann, aaO; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 25.

außer Haus wird die Behörde in diesem Verfahren zeitweise handlungsunfähig und kann natürlich anderen Einsichtswilligen in dieser Zeit keine Akteneinsicht gewähren. Bei der zu treffender Ermessensentscheidung wird dies die Behörde zu berücksichtigen haben.

6. Massenbeteiligung

Zusätzliche Probleme wirft gerade im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren die Massenbeteiligung auf. Massenverfahren mit einer Vielzahl - u. U. Hunderten und Tausenden - von Teilnehmern¹⁴⁵ - im Verfahren zur Genehmigung des KKW Brokdorf mehr als 75.000, des KKW Wyhl sogar mehr als 100.000¹⁴⁶ - sprengen den Rahmen des herkömmlichen Verwaltungsverfahrens¹⁴⁷. Sie sind in den letzten Jahren, gefördert durch Interessenverbände, Bürgerinitiativen etc. immer häufiger geworden.

Nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV findet § 29 Abs. I S. 3 VwVfG entsprechende Anwendung mit der Folge, daß in den Fällen der Vertretung (§§ 17, 18 VwVfG) nur die Vertreter Akteneinsicht begehren können¹⁴⁸.

Die Vorschriften über Massenverfahren sind erst in letzter Minute aufgenommen worden¹⁴⁹. Mit den §§ 17, 18 VwVfG soll versucht werden, die Problematik des Massenverfahrens mit Hilfe einer Ver-

145) Zum Begriff, vgl. Maurer, JuS 1976, S. 489; Laubinger, JA 1975, S. 733; Obermayer, RiA 1976, S. 101; Redeker, DVBl. 1973, S. 747; Scholler/Broß, BayVBl. 1977, S. 231.

146) Zum Zahlenmaterial vgl. Blümel, 3.Dt. ARS, S. 34; Schmitt Glaeser, Der Landkreis 1976, S. 444.

147) Zum Massenverfahren siehe Blümel, FS Weber, S. 539 ff.; Laubinger, Massenverfahren, S. 67 ff.; Redeker, DVBl. 1973, S. 747 f.; Naumann, GewArch 1977, S. 41 ff.

148) Vgl. Becker, JR 1976, S. 488; Foerstemann, Gemeindetag 1977, S. 64; Foerster, SKV 1976, S. 362; Meier, DÖD 1976, S. 218; Ule, DVBl. 1976, S. 426.

149) Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. 7/4494, S. 4 f.; vgl. auch Götz, NJW 1976, S. 1427; Maurer, JuS 1976, S. 489.

tretungsregelung in den Griff zu bekommen¹⁵⁰, wobei diesen Vorschriften gerade unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes besondere Bedeutung zugemessen wurde¹⁵¹. Sie sollten dazu dienen, die Zahl der Personen, mit der sich die Behörde im Verwaltungsverfahren unmittelbar auseinanderzusetzen hat, zu begrenzen¹⁵².

Bei gleichförmigen Anträgen, worunter auch unzweifelhaft ein Antrag auf Gewährung von Akteneinsicht zu verstehen ist¹⁵³, und Eingaben von insgesamt mehr als 50 Personen fingiert¹⁵⁴ § 17 Abs. I VwVfG denjenigen als Vertreter, der darin mit Namen, Beruf und Anschrift als Vertreter bezeichnet ist. Für die Fiktion ist nur Raum, soweit nicht ein Vertreter bestellt wurde. Bei § 17 VwVfG kommt es nicht darauf an, ob jemand Beteiligter iSd § 13 VwVfG ist. § 17 VwVfG gilt ohne Rücksicht auf die Betroffenheit in eigenen Rechten oder rechtlichen Interessen¹⁵⁵. Diese formale Vorschrift läßt sich wegen ihrer Legaldefinition in § 17 Abs. I VwVfG - gleichförmige Eingaben sind Anträge oder Eingaben in einem Verwaltungsverfahren, bei denen ein Text von mehreren Personen oder ein gleichlautender Text in vielfältigster Form von einem oder mehreren unterschrieben ist¹⁵⁶ - leicht umgehen, in dem ein Teil jeweils immer vor Er-

150) Vgl. Blümel, FS Weber, S. 562 ff.; Tschira/Schmitt Glaeser, S. A 22.

151) So Meier, DÖD 1976, S. 218; vgl. auch Foerstemann, Gemeindetag 1977, S. 47.

152) Vgl. Foerstemann, Gemeindetag 1977, S. 47; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 17 Rdnr. 7; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 23.

153) v. Mutius, DVBl. 1978, S. 674 FN 106.

154) Foerstemann, Gemeindetag 1977, S. 47; Knack, § 17 Rdnr. 3.2; Meyer/Borgs, § 17 Rdnr. 6; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 17 Rdnr. 14; Scholler/Broß, BayVB1. 1977, S. 232; aA Maurer, JuS 1976, S. 490.

155) Vgl. Knack, § 17 Rdnr. 3.1; Kopp, § 17 Anm. 1; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 17 Rdnr. 8; Meyer/Borgs, § 17 Rdnr. 5; Weides, S. 65.

156) Vgl. Knack, § 17 Rdnr. 3.1; Kopp, § 17 Anm. 4; Meyer/Borgs, § 17 Rdnr. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 17 Rdnr. 10 - 13.

reichen der Zahlengrenze 50 geringfügige Änderungen in Wortlaut und Inhalt bei ihren Anträgen und Eingaben anbringt¹⁵⁷. In solchen Fällen, sofern der einheitliche Text von weniger als 51 Personen unterschrieben wird, verbleibt es für die Behörde bei der Notwendigkeit, über jeden einzelnen Antrag auf Akteneinsicht ermessensfehlerfrei zu entscheiden. Durch derartige Massenanstträge, die quasi als Waffe eingesetzt werden könnten, wäre es möglich, die Verwaltungskapazität planmäßig zu sprengen und das Verfahren über ein verträgliches Maß hinaus zu verzögern¹⁵⁸.

Die Genehmigungsbehörde kann nach § 17 Abs. II VwVfG gleichförmige Eingaben unberücksichtigt lassen, sofern diese nicht den Erfordernissen des § 17 Abs. I S. 1 oder S. 2 VwVfG entsprechen (§ 17 Abs. II VwVfG). Will die Behörde die Eingaben unberücksichtigt lassen, so hat sie dies nach § 17 Abs. II S. 2 VwVfG durch ortsübliche Bekanntmachung mitzuteilen. § 72 Abs. II S. 1 VwVfG bestimmt für Planfeststellungsverfahren, daß diese Bekanntmachung dort öffentlich erfolgen soll. Nun wurde aber schon ausgeführt, daß die Vorschriften der §§ 63 ff., 72 ff. VwVfG im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht anwendbar sind¹⁵⁹, da der Gesetzgeber bewußt auf eine Ausgestaltung als förmliches Verfahren iSd §§ 63 ff. VwVfG bzw. als Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG verzichtet hat. Um sicherzustellen, daß alle Bekanntmachungen im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren grds. in der

157) Vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 17 Rdnr. 13; v. Mutius, DVB1. 1978, S. 674.

158) Laubinger, Massenverfahren, S. 68; v. Mutius, DVB1. 1978, S. 672.

159) Oben S. 30.

gleichen Art erfolgen, zwecks Übersichtlichkeit für die Bürger, erscheint eine sinngemäß analoge Anwendung¹⁶⁰ des § 72 Abs. II S. 1 VwVfG hier angebracht¹⁶¹ mit der Folge, daß die Behörde, will sie nach § 17 Abs. II VwVfG Eingaben unberücksichtigt lassen, dies öffentlich und nicht ortsüblich¹⁶² bekanntzumachen hat.

Eine äußerlich wortgetreue Übereinstimmung der Eingaben und Anträge ist für die Vertretungsregel des § 18 VwVfG nicht erforderlich.

§ 18 VwVfG regelt die Vertretung bei Verfahren mit gleichförmigem Interesse; dies setzt voraus, daß mehr als 50 am Verfahren beteiligte Personen mit ihren Eingaben dasselbe Ziel verfolgen¹⁶³. Sind diese mehr als 50 Personen mit gemeinsamem Sachinteresse nicht vertreten, so kann die Behörde sie auffordern, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen. Kommen sie der Aufforderung nicht nach, so kann die Behörde von Amts wegen nach § 18 Abs. I S. 2 VwVfG einen gemeinsamen Vertreter bestellen. Die behördliche Vertreterbestellung ist eine Verfahrenshandlung, die nur zusammen mit der Sachentscheidung anfechtbar ist (§ 44 a VwGO)¹⁶⁴. Dies erscheint auch vertretbar, da jederzeit ein Ausweichen auf eine Individualvertretung möglich ist. Die Vorschrift des § 18 VwVfG bezieht sich aber grds. nur auf Beteiligte iSd § 13 VwVfG¹⁶⁵. Wie schon ausgeführt, sind die Beteiligten iSd § 13 VwVfG nicht identisch mit den nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV i.V.m. § 29 VwVfG zur Akteneinsicht Berechtigten; der Kreis letzterer ist wesentlich größer. Der Ansicht Ule/Laubingers¹⁶⁶,

160) Zur analogen Anwendung vgl. Larenz, S. 359.

161) Ebenso wohl Kopp, § 72 Anm. 2 aE.

162) Zur Unterscheidung zw. ortsüblicher und öffentlicher Bekanntmachung vgl. S. 143.

163) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 18 Rdnr. 2; Knack, § 18 Rdnr. 3; Kopp, § 18 Anm. 3; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 18 Rdnr. 3; Meyer/Borgs, § 18 Rdnr. 2.

164) Knack, § 17 Rdnr. 5; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 181 f.; aA Kopp, § 17 Anm. 8.

165) Vgl. Knack, § 18 Rdnr. 3; Kopp, § 18 Anm. 1; Meyer/Borgs, § 18 Rdnr. 1; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 18 Rdnr. 3.

166) Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 36 f.

alle Einwender seien de lege lata auch als Beteiligte iSd § 13 VwVfG anzusehen, die damit begründet wird, daß die Vorschriften über das Einwendungsrecht im BImSchG und AtG das gleiche Ziel verfolgen wie § 13 Abs. II VwVfG, kann nicht gefolgt werden. Diese Auslegung, worauf v. Mutius hingewiesen hat¹⁶⁷, läßt sich weder mit der Systematik noch mit der Entstehungsgeschichte der §§ 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV, § 29 VwVfG vereinbaren¹⁶⁸. Außerdem steht dieser Auslegung § 13 Abs. III VwVfG entgegen, der die Funktion hat, eine rein formale "Beteiligung" von der durch das materielle Recht bestimmten Beteiligung iSd § 13 Abs. I und II VwVfG zu trennen¹⁶⁹. Nach § 13 Abs. III VwVfG werden diejenigen nämlich, die anzuhören sind, ohne Beteiligte iSd § 13 Abs. I VwVfG zu sein, durch die Anhörung allein nicht zu Beteiligten.

Angesichts der auf die Verwaltung zukommenden Probleme bei massenhafter Beantragung der Akteneinsicht¹⁷⁰ und der "inhaltlichen Konturlosigkeit" der Regelung des § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV erörtert v. Mutius "die ersatzlose Streichung der § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV als einfachste Lösung"¹⁷¹. Dies hätte zur Folge, daß angesichts des Wegfalls der Spezialvorschrift wieder die allgemeine Regelung des § 29 Abs. I VwVfG zur Geltung käme, Akteneinsicht mithin im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nur Beteiligte iSd § 13 VwVfG begehren könnten. Interessierte würden also nur

167) DVB1. 1978, S. 674.

168) Dazu S. 51.

169) So v. Mutius, DVB1. 1978, S. 676 m.w.N.; vgl. auch Kopp, FS BVerwG, S. 398.

170) Dazu S. 60.

171) DVB1. 1978, S. 675.

durch Beiziehung nach § 13 Abs. II VwVfG die Beteiligtenstellung und einen Anspruch auf Akteneinsicht erlangen. Somit fände bei einer Vielzahl von Einsichtsbegehren auch § 18 VwVfG Anwendung¹⁷². Als Resultat seiner Untersuchung schlägt v. Mutius eine Modifizierung der § 10 Abs. IV der 9. BImSchV, § 6 Abs. III AtVfV folgenden Inhalts vor: "Die Genehmigungsbehörde gewährt entsprechend § 29 VwVfG denjenigen Akteneinsicht, die Einwendungen erhoben haben; § 29 Abs. I S. 3 VwVfG findet mit der Maßgabe Anwendung, daß die Einwender als Beteiligte iSd § 13 Abs. I und II des VwVfG gelten"¹⁷³. Durch diese Fiktion erreicht er die Anwendung der Vertretungsregel des § 18 VwVfG.

Gegen eine ersatzlose Streichung der Vorschriften der § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV spricht, daß damit der Kreis der zur Akteneinsicht Berechtigten wiederum auf die Beteiligten beschränkt wäre, somit die Frage der Rechtsbeeinträchtigung bzw. der Berührung rechtlicher Interessen (§ 13 Abs. II VwVfG)¹⁷⁴ für die Bürgerbeteiligung im Atom- und Immissionsschutzrecht entscheidend wäre, wo doch gerade dort die Bürgerbeteiligung von einer Rechtsbeeinträchtigung des einzelnen losgelöst werden sollte¹⁷⁵. Gegen die von v. Mutius vorgeschlagene Modifizierung der § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV spricht, daß über Akteneinsichtsbegehren praktisch erst nach Erhebung der Einwendungen und somit nach Ablauf der Auslegungsfrist entschieden werden kann. Zum einen kann die Akteneinsicht für die Frage, ob überhaupt Einwendungen erhoben werden sollen, relevant sein, zum anderen ist die Akteneinsicht zur Vorbereitung des Erörterungstermins nicht unwesentlich¹⁷⁶ und deshalb eine Entscheidung über Einsichtsbegehren nach Ablauf der Auslegungsfrist nicht unproblematisch.

Es fragt sich aber, ob sich die sinnvolle Organisation der Massenbeteiligung durch § 18 VwVfG nicht mittels Auslegung des geltenden Rechts erreichen läßt. Wie bereits erwähnt, kann nach

172) v. Mutius, DVBl. 1978, S. 675 f.

173) v. Mutius, DVBl. 1978, S. 675 f.

174) Vgl. dazu Knack, § 13 Rdnr. 4.1; Meyer/Borgs, § 13 Rdnr. 9.

175) Dazu S. 52

176) Dazu S. 58

§ 6 Abs. III AtVfV. § 10 Abs. IV der 9. BImSchV jedermann Akteneinsicht gewährt werden, während § 29 Abs. I VwVfG nur den Beteiligten ein Akteneinsichtsrecht zugesteht. Nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV findet § 29 Abs. I S. 3 VwVfG entsprechende Anwendung, nach dem im Falle der Vertretung nach §§ 17, 18 VwVfG nur die Vertreter Akteneinsicht begehren können.

Die "entsprechende Anwendung" bedeutet, daß die einzelnen Elemente des durch die Verweisung geregelten Tatbestandes mit denen des Tatbestandes, auf den verwiesen wird, so in Beziehung zu setzen sind, daß den jeweils nach ihrer Funktion, ihrer Stellung im Sinnzusammenhang des Tatbestandes gleich zu erachtenden Elementen die gleiche Rechtsfolge zugeordnet wird¹⁷⁷. § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV verzichtet bewußt auf eine Eingrenzung des Kreises der zur Akteneinsicht Berechtigten¹⁷⁸, zugleich sollte aber auch nach den Vorstellungen des Ordnungsgebers die mit einer Massenbeteiligung auftretende Problematik in sinnvolle Bahnen gelenkt werden. Der Ordnungsgeber traf somit nicht nur eine abweichende Regelung von § 29 Abs. I S. 1 VwVfG hinsichtlich des Kreises der Einsichtsberechtigten, sondern auch durch nur entsprechende Anwendung des § 29 Abs. I S. 3 VwVfG eine abweichende Regelung von § 18 VwVfG dahingehend, daß über eine entsprechende Anwendung des § 29 Abs. I S. 3 VwVfG die Vertretungsregel des § 18 VwVfG nicht nur Anwendung findet bei gleichförmigem Interesse von Beteiligten iSd § 13 VwVfG, sondern ebenfalls bei gleichförmigem Interesse des zur Akteneinsicht berechtigten Personenkreises¹⁷⁹. Diese Auslegung begegnet auch nicht verfassungsrechtlichen Bedenken¹⁸⁰. Art. 19 Abs. IV GG, der einen möglichst

177) Zum Ineinandergreifen der Rechtssätze im Gesetz, insbesondere zu verweisenden Rechtssätzen vgl. Larenz, S. 197 ff.

178) Vgl. BR-Drs. 524/1/76, S. 5 ff.; zur Entstehungsgeschichte der Verfahrensverordnungen vgl. Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 33 ff.

179) Ähnlich im Ergebnis Bender, 5. Dt. ARS, S. 245 f.

180) aa Stich/Porger, § 10 Rdnr. 23, die die Vorschrift des § 18 VwVfG sowohl verfassungsrechtlich als auch politisch für bedenklich halten und für eine restriktive Anwendung plädieren; ebenso wohl Blümel, FS Weber, S. 557 ff.; offenbar auch Re-deker, ZRP 1976, S. 163.

lückenlosen gerichtlichen Rechtsschutz gegen Verletzungen der Rechtssphäre des einzelnen durch Eingriffe der öffentlichen Gewalt garantiert, ist nicht verletzt. Rechtsweg iSd Art. 19 Abs. IV GG bedeutet der Weg zu den Gerichten. Die Erhebung von Einwendungen vor Verwaltungsbehörden und die Geltendmachung von Einsichtsbegehren fallen nicht darunter. Diese Auslegung hindert den einzelnen auch nicht an der Geltendmachung von Einsichtsbegehren und schließt insbesondere den Rechtsweg nicht aus. Sie erschwert auch nicht in unzumutbarer aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise¹⁸¹ den Rechtsweg. Vielmehr wird hier der Tatsache Rechnung getragen, daß bei Begehren einer Vielzahl von Personen eine Situation entsteht, in der die Durchführbarkeit des Verwaltungsverfahrens und damit die Handlungsfähigkeit der Exekutive zweifelhaft geworden ist¹⁸². Auch eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips, Art. 20 Abs. II, III GG, ist nicht ersichtlich¹⁸³. Insbesondere sind § 18 Abs. II VwVfG, § 17 Abs. III VwVfG zu berücksichtigen, die es den Vertretenen erlauben, das Erlöschen der Vertretungsmacht des gemeinsamen - auch des von Amts wegen bestellten - Vertreters herbeizuführen¹⁸⁴. Außerdem können sich die Vertretenen autonom auf einen gemeinsamen Vertreter einigen (§ 18 Abs. I S. 1 VwVfG). Den Vertreter treffen gemäß § 19 VwVfG bestimmte Pflichten¹⁸⁵. Diese Auslegung der § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BimSchV, § 29 Abs. I S. 3 VwVfG hat allerdings den Nachteil, daß von dem allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht abgewichen wird¹⁸⁶.

181) Vgl. BVerfGE 10, S. 268; 38, S. 111; Schleicher, DÖV 1976, S. 553; aA grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken offenbar Redeker, ZRP 1976, S. 163.

182) Vgl. auch Braun/v. Rotberg, § 17 Rdnr. 2 c; Knack, § 17 Rdnr. 6; Schleicher, DÖV 1976, S. 553; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 19 Rdnr. 6.

183) So BayVerfGH, VGHE n.F. 20, S. 167 zu Art. 79 Abs. II BayWasserG, der § 18 entspricht.

184) Vgl. dazu Kopp, § 18 Anm. 5; Schleicher, DÖV 1976, S. 553.

185) Vgl. Schleicher, DÖV 1976, S. 553; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 676.

186) Kritisch insoweit v. Mutius, DVBl. 1978, S. 675 f.

Da aber § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV ohnehin bei der Regelung der Akteneinsicht vom allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht abweichen, erscheint dies nicht bedenklich.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung - was noch näher zu untersuchen sein wird¹⁸⁷ - ist, daß die Vertretungsmacht eines Vertreters für das ganze Verfahren gilt, d.h. - wie auch durch § 19 Abs. I S. 2 VwVfG bestätigt wird - nicht nur für die Eingabe nach §§ 17, 18 VwVfG, hier also den Antrag auf Gewährung von Akteneinsicht und die damit unmittelbar zusammenhängenden Verfahrenshandlungen, sondern, solange die Vertretungsbefugnis besteht¹⁸⁸, auch für alle weiteren Verfahrenshandlungen sowie für all diejenigen Verfahrenshandlungen, welche die Behörde den Betroffenen gegenüber vornimmt - also grds. für das gesamte Verfahren¹⁸⁹ - selbst wenn die Vertretenen später eigene, gesonderte Anträge stellen oder eigene Stellungnahmen abgeben möchten. Letzteres können sie nur, wenn sie vorher das Vertretungsverhältnis gemäß § 17 Abs. III bzw. § 18 Abs. II VwVfG beendet haben.

7. Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen

Gravierendster Unterschied zwischen dem Akteneinsichtsrecht nach § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV und dem nach § 29 VwVfG ist, daß § 29 VwVfG einen Rechtsanspruch - sog. beschränkte Aktenöffentlichkeit¹⁹⁰ -, allerdings nur für die Beteiligten iSd § 13 VwVfG, normiert, während nach der atomrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Regelung die Gewährung von Akteneinsicht im pflichtgemäßen Ermessen der Genehmigungsbehörde steht, so daß ein volles subjektiv-öffentliches Recht auf Akteneinsicht lediglich in dem außerordentlich seltenen Fall der Ermessensreduzierung¹⁹¹ gegeben ist.

187) Dazu S.92, 97.

188) Zur Beendigung der Vertretungsmacht vgl. Braun/v.Rotberg, § 17 Rdnr. 5 b; Kopp, § 17 Anm.7; Knack, § 17 Rdnr.4; Meyer/Borgs, § 17 Rdnr. 10; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 17 Rdnr.20; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 180.

189) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 17 Rdnr.5a; Meyer/Borgs, § 17 Rdnr. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 19 Rdnr. 4.

190) Vgl. Becker, JR 1976, S. 488.

191) Zum Begriff vgl. Erichsen/Martens, S.156; Kopp, § 40 Anm.2c; Wolff/Bachof, VerwR IX, § 31 II e.

Die Ausgestaltung als Ermessensakt hat erhebliche Kritik erfahren¹⁹². Es fragt sich zunächst, ob nicht aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben im Verwaltungsverfahren allgemein ein Recht auf Akteneinsicht besteht.

Neben dem Recht auf freie Meinungsäußerung und -verbreitung steht in Art. 5 Abs. I S. 1 GG die sog. Informationsfreiheit. Diese Informationsfreiheit ist nur dann verfassungsrechtlich abgesichert, wenn es sich um eine allgemein zugängliche Informationsquelle¹⁹³ handelt. Behördenakten sind weder allgemein noch im konkreten Einzelfall dazu bestimmt und auch nicht geeignet, daß ein individuell nicht bestimmbarer Personenkreis von ihrem Inhalt Kenntnis erhält¹⁹⁴. Sie sind somit keine allgemein zugänglichen Quellen wie z.B. die Massenkommunikationsmittel Presse, Rundfunk, Fernsehen etc.¹⁹⁵. Art. 5 Abs. I S. 1 GG gewährt somit keinen Anspruch¹⁹⁶ auf Akteneinsicht. Ein über Art. 5 Abs. I S. 1 GG hinausgehendes verfassungsrechtlich normiertes allgemeines staatsbürgerliches Informationsrecht ist nicht anerkannt¹⁹⁷. Aber auch aus Art. 103 Abs. I GG läßt sich ein Anspruch auf Gewährung von Akteneinsicht nicht herleiten. Art. 103 Abs. I GG gilt prinzipiell nur für das gerichtliche Verfahren¹⁹⁸. Art. 103

192) Vgl. Bender, 5. Dt. ARS, S. 245 f. ; ders., Referat 52. DJT, S. 10; Lukes, Anhörung, S. 164; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 668; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 33 f.; auch der 52. DJT sprach sich für einen Rechtsanspruch aus, vgl. v. Mutius, DÖV 1978, S. 759.

193) Zum Begriff vgl. Maunz/Dürog/Herzog/Scholz, Art. 5 Rdnr. 87 ff. m.w.N.

194) Ebenso Foerster, SKV 1974, S. 321; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 670; Thiele, DÖD 1978, S. 65.

195) Zu weiteren Beispielen vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 5 Rdnr. 91 ff.

196) Zur Grundrechtsinterpretation vgl. Ossenbühl, NJW 1976, S. 2100 ff.

197) So Thiele, DÖD 1978, S. 65 m.w.N.

198) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 103 Rdnr. 84 m.w.N.; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 670; Thiele, DÖD 1978, S. 65.

Abs. I GG ist Ausfluß des Rechtsstaatsprinzips und konkretisiert Art. 1 Abs. I GG¹⁹⁹, wonach der einzelne nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns gemacht werden darf. Aus dem Grundsatz des rechtsstaatlichen Verwaltungsverfahrens folgt aber nur, daß die Entscheidung nicht auf Tatsachen gestützt werden darf, zu denen sich die Beteiligten nicht haben äußern können²⁰⁰. Dazu ist aber die Gewährung von Akteneinsicht nicht erforderlich, denn die behördliche Verpflichtung zur rechtzeitigen Bekanntgabe der entscheidungserheblichen Tatsachen ist andersartig und ein Minus gegenüber dem Anspruch auf Akteneinsicht²⁰¹.

Art. 19 Abs. IV GG gewährt ebenfalls nicht einen Anspruch auf Einsicht in die Behördenakten. Art. 19 Abs. IV GG, der ohnehin nur den gerichtlichen Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt betrifft, garantiert zwar lückenlos, umfassenden und effektiven Rechtsschutz²⁰², die Akteneinsicht ist aber der zutreffenden Verwaltungsentscheidung vorgelagert. Erst wenn durch die Regelungen des Verwaltungsverfahrensrechts der Rechtsweg in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden würde, griffe Art. 19 Abs. IV GG ein²⁰³. Dies ist aber durch die Nichtgewährung eines Anspruchs auf Akteneinsicht nicht der Fall, so begrüßenswert die Normierung eines Anspruchs auf Akteneinsicht im Hinblick auf eine umfassende Bürgerinformation auch sein mag.

199) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 103 Rdnr. 4 f.

200) Vgl. Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 103 Rdnr. 30 ff.

201) In diesem Sinne Fellner, Staatsbürger und Staatsgewalt, S. 354; Wolff, VerwR III, § 156 IV e; aA offensichtlich Ule/Becker, S. 43.

202) Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 19 IV Rdnr. 1 m.w.N.

203) Vgl. BVerfGE 10, S. 268.

Obwohl sich ein Rechtsanspruch auf Akteneinsicht aus der Verfassung nicht herleiten läßt²⁰⁴, ist die Ausgestaltung als Ermessenssatz nicht unproblematisch.

Für die behördliche Ermessensentscheidung lassen sich aus § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV keine inhaltlichen Kriterien herleiten²⁰⁵. Bindungen des behördlichen Ermessens ergeben sich hauptsächlich aus dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. I GG und dem Übermaßverbot (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)²⁰⁶. Aber auch sachliche Gründe als Differenzierungskriterien iSd Art. 3 Abs. I GG bleiben nebulös. Im übrigen erscheint die Ausgestaltung als Ermessensakt wie ein Rückschritt in die Zeit vor der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts, denn da wurde überwiegend angenommen, daß die Gewährung von Akteneinsicht in das behördliche Ermessen gestellt ist²⁰⁷. Erst der Entwurf des VwVfG von 1973 sah einen Rechtsanspruch auf Akteneinsicht vor, "weil der bisherige Rechtszustand im Grundsatz unbefriedigend ist"²⁰⁸. Im Planfeststellungsverfahren allerdings stellt § 72 Abs. I VwVfG wegen der bei Massenverfahren auftretenden Probleme immer noch die Akteneinsichtsgewährung in das behördliche Ermessen²⁰⁹.

204) Fellner, Staatsbürger und Staatsgewalt, S. 354; Forsthoff, S. 236; v. Mutius, DVBl. 1978, S. 670/671; Thiele, DÖD 1978, S. 65; Wolff, VerwR III, § 156 IV e.

205) So v. Mutius, DVBl. 1978, S. 673.

206) Vgl. Erichsen/Martens, S. 154 f.; Wolff/Bachof, VerwR I § 31 II d; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 3 Rdnr. 414 ff.

207) Vgl. Kopp, § 29 Anm. 1.

208) So die RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 52.

209) Vgl. RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 87; kritisch dazu Blümel, FS Weber, S. 555 FN 88.

Durch die Inbezugnahme des § 29 Abs. II VwVfG in § 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV wird aber der massenhaften Inanspruchnahme Rechnung getragen²¹⁰ werden können.

Absorbiert aber, wie hier die durch Inbezugnahme anwendbare Regelung des § 29 Abs. II VwVfG, ein Tatbestand alle denkbaren sachlichen Erwägungen, so bleibt logischerweise für ein Ermessen kein Raum²¹¹. Die Ausgestaltung als Ermessensakt ist somit nicht nur von der Sache her verfehlt, sondern macht sich auch optisch schlecht und sollte deshalb aufgegeben werden²¹².

VI. Absehen von Bekanntmachung und Auslegung

Nach § 8 Abs. II der 9. BImSchV, § 4 Abs. II AtVfV kann - insoweit behördliche Ermessensentscheidung - von der Bekanntmachung und Auslegung abgesehen werden, wenn im Genehmigungs- bzw. Vorbescheidsverfahren hinsichtlich der Anlage, auf die sich der Antrag bezieht, eine ordnungsgemäße Bekanntmachung und Auslegung iSd §§ 8, Abs. I, 9, 10 der 9. BImSchV, §§ 4 Abs. I, 5, 6 AtVfV durchgeführt wurde und die erneute Bekanntmachung und Auslegung keine weiteren Umstände offenbaren würde, die für die Belange Dritter von Bedeutung sein könnten. Liegen diese kumulativen Voraussetzungen vor, so entfällt nicht nur die Bekanntmachung und Auslegung, sondern auch, da keine Einwendungen erhoben worden sein können, der Erörterungstermin²¹³. Diese Verfahrenserleichterung, die auch der Verfahrensbeschleunigung dient²¹⁴,

210) Vgl. S. 55/56.

211) Vgl. Wolff, VerwR III, § 136 V 2 c zu § 31 Abs. II BBauG; Ossenbühl, DÖV 1968, S. 622 m.w.N.; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 38.

212) Vgl. statt vieler Lukes, Anhörung, S. 164; v. Mutius, DÖV 1978, S. 759; Bender, Referat 52. DJT, S. 10 f.

213) In diesem Sinne OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 347 f.; Ule, § 10 Rdnr. 9 a; vgl. auch Fischerhof, Bd. I, § 2 AtAnV Rdnr. 4; Mattern/Raisch, § 7 Rdnr. 26.

214) Vgl. RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 2; Schäfer, DÖV 1977, S. 85 f.; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 17.

resultiert aus folgender Überlegung: Wenn alle umwelt- und nachbarnschutzrelevanten Unterlagen im Vorbescheids- bzw. Teilgenehmigungsverfahren bereits offengelegt worden sind, kann im weiteren Teilgenehmigungs- bzw. im Vollgenehmigungsverfahren eine erneute Offenlegung der Allgemeinheit und den Nachbarn keine zusätzlichen Erkenntnismöglichkeiten über die Auswirkungen der geplanten Anlage vermitteln, dann erübrigt sich aber auch eine erneute Bekanntmachung und Auslegung²¹⁵.

Einer erneuten Bekanntmachung, Auslegung und auch Erörterung bedarf es dann, wenn sich in den späteren Verfahrensabschnitten aus den weiteren Antragsunterlagen neue für die Belange der Allgemeinheit und der Nachbarn erhebliche Tatsachen ergeben, z.B., wenn durch Änderung des Vorhabens im Verlaufe des Genehmigungsverfahrens zusätzliche oder andere Emissionen bewirkt oder in anderer Weise, als nach den bisherigen Antragsunterlagen zu erwarten war, Gefahren, Nachteile, Belästigungen auftreten werden²¹⁶.

Durch die Aufnahme der § 8 Abs. II der 9. BImSchV, § 4 Abs. II AtVfV in die allgemeinen Vorschriften der Verfahrensverordnungen und nicht, wie vorgesehen²¹⁷, in die besonderen Vorschriften über Teilgenehmigungen wird außerdem erreicht, daß auch bei unwesentlichen Umplanungen im Laufe eines einheitlichen Verfahrens, wenn die Genehmigungen nicht in Teilabschnitten erteilt werden, § 8 Abs. II der 9. BImSchV, § 4 Abs. II AtVfV anzuwenden sind²¹⁸.

Eine weitere Ausnahme macht § 4 Abs. III AtVfV für einen besonderen Gegenstand des Genehmigungsverfahrens: den Schiffsreaktor²¹⁹.

215) So die h. M. schon vor Erlaß der 9. BImSchV, AtVfV; vgl. Breuer, NJW 1977, S. 1031; Feldhaus, § 10 Anm. 6; Sellner, NJW 1975, S. 807; Schäfer, DÖV 1975, S. 864; Thieme, BB 1973, S. 713; ders., DÖV 1976, S. 296; Ule, § 10 Rdnr. 9 a; OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 347 ff.; aA VG Oldenburg, DÖV 1975, S. 862.

216) Vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1977, S. 349; Breuer, NJW 1977, S. 1031; Thieme, DÖV 1976, S. 296 ff.

217) Vgl. § 21 des RegE der 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76.

218) Vgl. Sellner, S. 147; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 17; Stich/Porger, aaO, äußern aber im Hinblick auf Art. 80 Abs. I S. 2 GG verfassungsrechtliche Bedenken an § 8 Abs. II der 9. BImSchV.

219) Vgl. Schulz, DVBl. 1977, S. 328.

VII. Rechtsfolgen fehlerhafter Bekanntmachung und Auslegung

Entsprechen Bekanntmachung und Auslegung nicht den gesetzlichen Bestimmungen, so beginnt die Frist für den Ausschluß von Einwendungen (§ 10 Abs. III S. 3 BImSchG, § 7 Abs. I S. 2 AtVfV) nicht zu laufen²²⁰. Ein so schwerer Fehler, der die Nichtigkeit der Genehmigung zur Folge hätte (§ 44 Abs. 1 VwVfG), liegt nicht vor²²¹.

Konnte der von der Anlage Betroffene infolge falscher Bekanntmachung keine Einwendungen erheben, so ist das Verfahren fehlerhaft und er hat die Möglichkeit, die Genehmigung anzufechten. Allerdings kann gemäß § 46 VwVfG die Aufhebung der Genehmigung nicht allein wegen eines Verfahrensfehlers beansprucht werden, wenn keine andere Sachentscheidung hätte ergehen können²²². Eine Verletzung ist jedoch nach § 45 Abs. I Nr. 3 VwVfG heilbar, wenn die ordnungsgemäße Bekanntmachung nachgeholt und nachträglich Einsicht in die ausgelegten Unterlagen gewährt wird²²³.

VIII. Beteiligung anderer Behörden und Einholung von Sachverständigengutachten

Die Einholung von Stellungnahmen der "beteiligten Behörden"²²⁴ - §§ 10 Abs. V BImSchG, 11 der 9. BImSchV, § 7 Abs. IV AtG - ist im wesentlichen behördeninterner Vorgang. Auf sie und die Ein-

220) So Engelhardt, § 10 Rdnr. 9; Sellner, S. 73; Ule, § 10 Rdnr. 6; OVG Lüneburg, DVBl. 1966, S. 185 ff. = BB 1966, S. 1336; OVG Lüneburg, GewArch 1967, S. 79 f.

221) Vgl. OVG Lüneburg, DVBl. 1966, S. 185 f. = BB 1966, S. 1336; Ule, § 10 Rdnr. 6; aA VGH Bad.-Württ., BB 1966, S. 1335 f.

222) Vgl. Ule, § 10 Rdnr. 6, 9 b.

223) Vgl. Kopp, § 73 Anm. 4 aE zum Planfeststellungsverfahren, dem das immissionsschutzrechtliche und atomrechtliche Genehmigungsverfahren ja ähnelt; Ule, § 10 Rdnr. 9 b.

224) Vgl. dazu Feldhaus, § 10 Anm. 12; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 24; Ule, § 10 Rdnr. 10; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 32.

holung von Sachverständigengutachten - § 13 der 9. BImSchV, § 20 AtG²²⁵ - kann hier nicht näher eingegangen werden, da nur die Probleme der Bürgerbeteiligung zu erörtern sind.

IX. Einwendungen

Gegen das Vorhaben können gemäß §§ 7 Abs. IV AtG, 7 AtVfV, § 10 Abs. III S. 2 2. Halbs. BImSchG, § 12 Abs. I der 9. BImSchV Einwendungen erhoben werden.

1. Begriff und Rechtscharakter

Der Begriff der Einwendungen wird nicht definiert; er geht auf die §§ 16 ff. GewO zurück. Hinsichtlich des Rechtscharakters der Einwendungen besteht Uneinigkeit. Nach wohl überwiegender Ansicht haben Einwendungen nicht den Charakter eines förmlichen Rechtsmittels oder Rechtsbehelfs²²⁶, sondern sind Äußerungen in einer Art "Popularverfahren" zu den geplanten Vorhaben²²⁷. Einwendungen sind keine Rechtsbehelfe, auch nicht "Rechtsbehelfe im Verwaltungsverfahren", die zwar nicht den Verwaltungsrechtsweg eröffnen, sondern zur Erörterung führen²²⁸, denn Rechtsbehelfe setzen voraus, daß bereits eine Entscheidung getroffen ist, gegen die sie sich richten; das ist hier aber nicht der Fall²²⁹. Aller-

225) Vgl. dazu Sellner, S. 84 f.; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 25; kritisch zur Gutachterpraxis Mayer-Tasch, Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 17, S. 26.

226) Zum Begriff vgl. Wolff, VerwR III, § 161 V.

227) Fickert, Planfeststellung, S. 296; Greif, § 30 Rdnr. 7; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 267; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 5; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 40; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 159; aa Braun/v. Rothberg, § 73 Rdnr. 5 b; Diekmann, S. 89; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 72 f.; Manner, S. 229; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 343.

228) So aber Diekmann, S. 91; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 73; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 343.

229) Ule/Laubinger, VwVfR, S. 159; vgl. Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 267.

dings darf nicht verkannt werden, daß das Verfahren Doppelcharakter hat. Da jedermann²³⁰ Einwendungen erheben kann, dient es der Erforschung der allgemeinen Anschauung und behördlichen Unterrichtung. Da aber auch zumindest ein Teil der Einwender in ihren subjektiven Rechten durch das geplante Vorhaben betroffen werden kann, diese materiell Betroffenen einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Anhörung vor der Entscheidung haben, hat es auch eine Rechtsschutzfunktion²³¹, d.h., für die materiell-rechtlich Betroffenen dient es auch der Gewährung rechtlichen Gehörs. Einwendungen können jede Art von Bedenken gegen das geplante Vorhaben, Anregungen, Änderungswünsche und Zweckmäßigkeitserwägungen enthalten²³². Nicht zu den Einwendungen in diesem Sinne gehören aber die Stellungnahmen anderer Behörden²³³.

2. Form und Ort

Die Erhebung von Einwendungen ist durch § 10 Abs. III S. 2 BImSchG, § 7 Abs. I S. 1 AtvFV an eine bestimmte Form gebunden: Einwendungen müssen schriftlich oder zur Niederschrift bei der Behörde erhoben werden.

Schriftlich bedeutet, daß die Einwendung in einem Schreiben bei der Behörde eingereicht werden muß, wobei dieses erkennen lassen muß, wer der Einwender ist und daß er eine rechtserhebliche Erklärung abgeben will. Hierzu bedarf es der eigenhändigen Unterschrift und der Angabe der Anschrift²³⁴. Trotz Fehlens der Unterschrift kann dann eine wirksame Einwendung vorliegen, wenn ohne Schwierigkeiten den sonstigen Umständen (beigefügte Unterlagen etc.) zu entnehmen ist, von wem das Schreiben herrührt und daß dieser es willentlich in den Verkehr gebracht hat²³⁵.

230) Dazu S. 79.

231) Vgl. Blümel, FS Weber, S. 561; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 5; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 159 f.

232) Vgl. Sellner, S. 81; Ule, § 10 Rdnr. 8.

233) Ebenso Feldhaus, § 10 Anm. 12, 13.

234) Vgl. RegBegr zur AtvFV, BR-Drs. 524/76, S. 7; Fickert, Planfeststellung, S. 299; Kopp, § 64 Anm. 2; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 41, § 64 Rdnr. 5; Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 29.

235) Kopp, aaO; BVerwGE 30, S. 274.

Auch telegraphische und fernschriftliche Einwendungen dürften genügen, wenn der Einwender bezeichnet wird²³⁶. Eine fernmündliche Erhebung ist nicht möglich, auch dann nicht, wenn die Erklärung wörtlich niedergeschrieben, vorgelesen und genehmigt wird²³⁷; insoweit ist auch keine Verpflichtung der Behörde gegeben, einen Aktenvermerk darüber anzulegen²³⁸.

Die Einwendungserhebung zur Niederschrift bedeutet die Abfassung eines Protokolls durch einen behördlichen Bediensteten und dessen Billigung durch den Einwender; sie setzt dessen persönliche Anwesenheit voraus²³⁹.

Der Wortlaut der § 10 Abs. III S. 2 BImSchG, § 7 Abs. I S. 1 AtVfV spricht für eine Verpflichtung der Behörde zur Entgegennahme der Einwendungen zur Niederschrift, ohne Rücksicht auf ihre Arbeitsbelastung, d.h., die Behörde kann nicht Einwender auf die Möglichkeit schriftlicher Erhebung verweisen²⁴⁰. Das hat zur Folge, daß die Behörde die erforderlichen sachlichen und personellen Voraussetzungen dafür schaffen muß.

Nicht formgerechte Einwendungen sind unbeachtlich. Die Behörde ist aber gemäß § 25 S. 1 VwVfG, der hier uneingeschränkt Anwendung findet, verpflichtet, trotz entsprechendem Hinweis in der öffentlichen Bekanntmachung auf das Formerfordernis und die Rechtsfolgen seiner Verletzung hinzuweisen²⁴¹.

Zur Erleichterung können Einwendungen sowohl bei der Genehmigungsbehörde als auch bei der Auslegungsstelle erhoben werden, §§ 7 Abs. I AtVfV, 12 Abs. I der 9. BImSchV²⁴².

236) Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 64 Rdnr. 5 m.w.N.

237) Vgl. statt vieler Kopp, § 64 Anm. 2; Kopp, VwGO, § 81 Anm. 2; aA Eyermann/Fröhler, § 81 Rdnr. 4.

238) So auch Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 64 Rdnr. 6.

239) Vgl. Knack, § 64 Rdnr. 3.2; Kopp, § 64 Anm. 3; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 64 Rdnr. 6.

240) So wohl auch Stich/Porger, § 10 Rdnr. 21; vgl. auch Kopp, § 64, Anm. 3 aE.

241) Ebenso Sellner, S. 81; Ule, § 10 Rdnr. 8.

242) Vgl. Schulz, DVBl. 1977, S. 328.

3. Inhalt und Begründung

Eine Begründung der Einwendungen ist nicht vorgeschrieben²⁴³. Die bloße Ablehnung des geplanten Vorhabens kann sich aber wohl kaum zu einem qualifizierten Entscheidungsbeitrag verdichten²⁴⁴; auch dürfte eine ordnungsgemäße Bearbeitung im weiteren Genehmigungsverfahren kaum möglich sein. Die allgemeine Bekundung, dagegen zu sein, das bloße "Nein", genügt für eine wirksame Einwendung nicht²⁴⁵. Vielmehr muß sie, will sie ihren Zweck - die Erforschung der allgemeinen Anschauung und Unterrichtung der Behörde - nicht verfehlen²⁴⁶, zumindest das Thema bezeichnen, das nach Auffassung des Einwenders ihn zu den Bedenken veranlaßt und deshalb besonderer Berücksichtigung bedarf²⁴⁷. Diese Substantiierungspflicht hat entgegen der Auffassung Ule/Laubinger²⁴⁸ mit einer Begründungspflicht nichts zu tun. Infolge dieses Erfordernisses zur Substantiierung der Einwendungen genügt es auch nicht, innerhalb der Einwendungsfrist anzukündigen, daß beabsichtigt sei, Einwendungen zu erheben und dann nach Fristablauf vor dem Erörterungstermin die Einwendungen zu substantiieren oder gar zu begründen²⁴⁹.

243) Vgl. RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 7; Bender, S. Dt. ARS S. 247; Sellner, S. 81; Schulz, DVBl. 1977, S. 328; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 21; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 80.

244) Ebenso kritisch Sellner, S. 81; Schulz, DVBl. 1977, S. 328; Wiedemann, S. Dt. ARS, S. 258; vgl. aber auch Scheuten, Anhörung, S. 156 und de Witt, S. Dt. ARS, S. 276, die eine Begründungspflicht fordern.

245) So Kuhnt, AtW 1977, S. 406 f.; Mutschler, ET 1978, S. 507.

246) Vgl. RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 7; im Anschluß daran auch Schulz, DVBl. 1977, S. 328.

247) So die std. Rspr. des VGH Bad.-Württ., DöV 1976, S. 680; DVBl. 1977, S. 347 im Sinne des Vorschlages von Bender, S. Dt. ARS, S. 247; ders., Referat 52. DJT, S. 9 f.; ebenso Kuhnt, AtW 1977, S. 407; Mutschler, ET 1978, S. 507; Sellner, S. 81; aA VG Freiburg, DVBl. 1976, S. 809.

248) Gutachten B, S. 80.

249) So auch VGH Bad.-Württ., DöV 1976, S. 680 und DVBl. 1977, S. 347; aA VG Freiburg, DVBl. 1976, S. 809.

Allerdings empfiehlt es sich, um die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht durch diese notwendigen formalen Anforderungen zu erschweren, auf die Substantiierungspflicht der Einwendungen in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen²⁵⁰.

4. Einwendungsbefugnis

Der Kreis der Personen, die im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren Einwendungen erheben können, ist äußerst groß. Während im Bereich der Planfeststellungsverfahren²⁵¹ meist nur diejenigen Einwendungen erheben können, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden (sog. Interessenbeteiligung)²⁵², normieren §§ 7 Abs. I S. 1 AtVfV, 10 Abs. III S. 2 BImSchG die sog. Popularbeteiligung. Hier steht jedermann die Einwendungsbefugnis zu²⁵³. Daraus ergibt sich, daß die Bürgerbeteiligung im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht nur Rechtsschutzfunktion hat, sondern auch der Erforschung der allgemeinen Anschauung und der umfassenden Unterrichtung der Behörde dienen soll²⁵⁴ sowie demokratische Funktion hat, denn die Beteiligung Nicht-Betroffener wird vom Rechtsstaatsprinzip nicht gefordert²⁵⁵.

Die von jeglicher individuellen Betroffenheit losgelöste Popularbeteiligung umfaßt auch die egoistische und altruistische Be-

250) Vorschlag Benders, Referat 52. DJT, S. 10.

251) So z.B. § 73 Abs. IV S. 1 VwVfG; § 21 Abs. IV S. 1 AbfG; vgl. auch S. 159 f.

252) Zum Begriff vgl. statt vieler Breuer, NJW 1978, S. 1564; Bender, Referat 52. DJT, S. 9.

253) Vgl. Mattern/Raisch, § 7 Rdnr. 27; Winters, S. 87; Feldhaus, § 10 Anm. 9; Ule, § 10 Rdnr. 8; kritisch und für eine Einschränkung wie in den erwähnten Planfeststellungsverfahren Bender, Referat 52. DJT, S. 9; ders., Anhörung, S. 172.

254) Vgl. BVerwGE 28, S. 131 f.; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 22; Schmieder, S. 55; Lange, DVBl. 1975, S. 132; vgl. auch Blümel 5. Dt. ARS, S. 228.

255) Vgl. oben S. 76.

teiligung von Verbänden²⁵⁶, die sich den Belangen des Umweltschutzes annehmen, so daß die oft diskutierte Frage der Verbandsbeteiligung²⁵⁷ hier gar nicht mehr erörtert zu werden braucht.

Die Einwendungsbefugnis ist aber strikt zu trennen von der für die Durchführung des Widerspruchs-²⁵⁸ und Klageverfahrens gegen die Genehmigung erforderlichen Klagebefugnis (§ 42 Abs. II VwGO). Die Klagebefugnis iSd § 42 Abs. II VwGO ist dann gegeben, wenn nicht offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können²⁵⁹. Die formelle Beteiligung am verwaltungsbehördlichen Verfahren allein, wie hier die Befugnis, Einwendungen zu erheben, vermag allenfalls ein Indiz für die Bejahung der Klagebefugnis abzugeben²⁶⁰. Mit der Einwendungsbefugnis allein läßt sich aber die Klagebefugnis nicht begründen²⁶¹, denn dies hieße, der der VwGO fremden Popularklage Tür und Tor öffnen. Somit ist der Kreis der Einwendungsbefugten nicht mit dem Kreis der Klagebefugten identisch. Die hier skizzierte Problematik der Klagebefugnis ist unter den Aspekten der Klagebefugnis von Ver-

256) Vgl. statt vieler Bender, Referat 52. DJT, S. 9 f.; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 40; Breuer, NJW 1978, S. 1564.

257) Zur Verbandsbeteiligung vgl. die Nachweise in FN 262.

258) Zur Frage der Anwendung des § 42 Abs. II VwGO im Vorverfahren vgl. statt vieler Kopp, VwGO, § 69 Anm. 4.

259) Kopp, VwGO, § 42 Anm. 12 m.w.N.; vgl. Thieme, NJW 1976, S. 705

260) Wie hier Schwarze, DÖV 1973, S. 702; aA Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 19 IV Rdnr. 34.

261) So die std. Rspr. BVerwG, DVBl. 1967, S. 917; Bay. VGH, DVBl. 1975, S. 202; VGH Bad.-Württ., DVBl. 1976, S. 540; VG Berlin, DVBl. 1977, S. 358; aus dem Schrifttum: Schwarze, DÖV 1973, S. 702; Blümel, FS Weber, S. 558; ders., S.Dt.ARS, S. 228; Winters, DÖV 1978, S. 268; Kuhnt, AtW 1977, S. 408; Eyermann/Fröhler, VwGO, § 42 Rdnr. 98 a; aA Kimminich, AtomR, S. 114 f.

bänden²⁶², von Gemeinden²⁶³ und der Frage der Entfernung vom Standort der Anlage²⁶⁴ weiter vertieft worden. Hierauf muß an dieser Stelle verwiesen werden, da Gegenstand der Untersuchung nur Fragen des Verwaltungsverfahrens sein sollen.

5. Einwendungsfrist

Die Einwendungsfrist beträgt zwei Monate; ihr erster und letzter Tag ist der öffentlichen Bekanntmachung zu entnehmen, §§ 5 Abs. I Nr. 1 AtVfV, 9 Abs. I Nr. 2 der 9. BImSchV. Für die Berechnung der

-
- 262) Zur Klagebefugnis von Verbänden und zur Verbandsbeteiligung vgl. Bender, DÖV 1976, S. 584 ff.; ders., DVBl. 1977, S. 169 ff. und S. 708 ff.; ders., FS BVerwG, S. 37 ff.; Bettermann, ZRP 85, S. 133 ff.; Bleckmann, VerwArch 63, S. 183 ff.; Bolay, BayVB1. 1978, S. 425; Contra und Pro Verbandsklage, S. 7 ff.; Faber, S. 43 ff.; Hofmann, BayVB1. 1972, S. 524 ff.; Igl, BWVPr 1976, S. 98 ff.; Krüger, MDR 1953, S. 518 ff.; Kopp, BayVB1. 1977, S. 519 ff.; Leeb, BayVB1. 1972, S. 633 ff.; Leßmann, NJW 1978, S. 1545 ff.; Löden, DVBl. 1978, S. 676; v. Mutius, HRRVerwR 1973, F 5+7, S. 1 ff.; Naumann, DÖV 1971, S. 378; ders., GewArch 1975, S. 281 ff.; Redeker, ZRP 1976, S. 163 ff.; Reh binder, ZRP 1976, S. 157 ff.; Reh binder/Burgbacher/Knieper, S. 27 ff.; Rupp, ZRP 1972, S. 33; Schmidt, DÖV 1976, S. 577 ff.; Schröder, DVBl. 1978, S. 690 ff.; Stürmer, JZ 1978, S. 499 ff.; Stelkens, DVBl. 1975, S. 137 ff.; Ule, DVBl. 1976, S. 191; Weyreuther, Verwaltungskontrolle, S. 6 ff.; Wolf, S. 20 ff.; Wölde, ZRP 1975, S. 105.
- 263) Zusammenfassend Jarass, DVBl. 1976, S. 732; Sellner, S. 146; Sailer, BayVB1. 1978, S. 139 ff.; vgl. auch Winters, DÖV 1978, S. 268; ders., Das Rathaus 1978, S. 505 ff.; VGH Bad.-Württ., DVBl. 1977, S. 345 ff.; VG Würzburg, ET 1977, S. 444 ff.; VG Freiburg, DVBl. 1976, S. 807 ff.
- 264) Vgl. Thieme, NJW 1976, S. 705; Kuhnt, AtW 1977, S. 408; Sellner, S. 148; OVG Münster, NJW 1976, S. 2360; VGH Bad.-Württ., DVBl. 1977, S. 347 f.

Frist gilt § 31 VwVfG²⁶⁵. Bei der Berechnung der Frist ist der erste Tag der Auslegung der Unterlagen gemäß § 31 Abs. I VwVfG, § 187 Abs. II BGB mitzurechnen²⁶⁶. Die Frist dient der Verfahrensbeschleunigung²⁶⁷; sie soll den Konflikt zw. Unterrichtung der Öffentlichkeit und zügigem Ablauf des Verfahrens bewältigen. Einwendungs-²⁶⁸ und Auslegungsfrist sind identisch. Dies ist insofern ungünstig, als der interessierte Bürger aufgrund der Auslegung erst einmal in einem weiteren Informations- und Verarbeitungsprozeß eintritt. Dafür sollte ihm die volle Auslegungszeit zur Verfügung stehen. Berücksichtigt man, daß Einwendungen substantiiert vorgebracht werden müssen, so sollte die Einwendungsfrist länger als die Auslegungsfrist sein²⁶⁹. Dadurch würde gewährleistet, daß denjenigen, die die Unterlagen erst in den letzten Tagen des Auslegungszeitraums einsehen, ein adäquater Zeitraum zur weiteren Informationsbeschaffung, Überlegung und Prüfung ihrer Bedenken zur Verfügung steht²⁷⁰.

6. Verspätete Einwendungen

Bereits in der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens ist nach §§ 5 Abs. I Nr. 2 AtVfV, 10 Abs. IV Nr. 2 BImSchG darauf hinzuweisen, daß verspätet erhobene Einwendungen gemäß §§ 7 Abs. I S. 2 AtVfV, 10 Abs. III S. 3 BImSchG ausgeschlossen werden.

265) Stich/Porger, § 10 Rdnr. 19

266) GmSOGb in BVerwGE 40, S. 363; vgl. Knack, § 73 Rdnr. 6.2.2; Kopp, § 31 Anm. 3.

267) Schäfer, DÖV 1977, S. 88; Ule, § 10 Rdnr. 7 aE.

268) Von Bender, 5. Dt. ARS, S. 244 für zu knapp gehalten.

269) So z.B. § 73 Abs. IV S. 1 VwVfG für das Planfeststellungsverfahren; dazu auch S. 162.

270) In diesem Sinne Bender, Referat 52. DJT, S. 8 f.; Scheuten, Anhörung, S. 156.

Streitig ist, ob Einwendungen, die schon vor Beginn der Einwendungsfrist eingehen, zu berücksichtigen sind. Überwiegend wird diese Frage verneint²⁷¹, meist unter Bezugnahme auf §§ 8 Abs. I S. 2 AtVfV, 14 Abs. II der 9. BImSchV, wonach nur dann rechtzeitige Einwendungen vorliegen, die "innerhalb" der Frist eingegangen sind.

Demgegenüber wollen Ule und Sellner sie als rechtzeitig ansehen²⁷². Für die erste Ansicht spricht, daß sich diese Einwender nicht über den Umfang der geplanten Anlage durch Einsicht in die ausgelegten Unterlagen informiert haben können und ihre Einwendungen wohl nur prophylaktisch oder lediglich aus purer Opposition erheben. Für die Unbeachtlichkeit verfrühter Einwendungen wurde zu § 17 Abs. II GewO aF ("Die Frist nimmt ihren Anfang ... und ist für Einwendungen ... präklusivisch") als Argument der "klare Wortlaut" angeführt²⁷³.

§ 7 Abs. I S. 2 AtVfV, § 10 Abs. III S. 3 BImSchG sprechen aber davon, daß "mit Ablauf" der Einwendungsfrist die Ausschlußwirkung eintritt. Der klare Wortlaut spricht daher wohl dafür, verfrühte Einwendungen zuzulassen. § 14 Abs. II der 9. BImSchV kann aber auch keine von § 10 Abs. III S. 3 BImSchG abweichende Regelung treffen²⁷⁴. Nach § 5 Abs. I Nr. 2 AtVfV, § 10 Abs. IV Nr. 2 BImSchG ist in der öffentlichen Bekanntmachung auf die Rechtsfolgen der §§ 7 Abs. I S. 2 AtVfV, § 10 Abs. III S. 3 BImSchG hinzuweisen, nämlich daß "mit Ablauf" der Einwendungsfrist die

271) So Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9, Anm. 19; Feldhaus, § 10 Anm. 9; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 28; BVerwG, DVBl. 1973, S. 645 zu § 17 Abs. II GewO; vgl. auch Kopp, § 73 Anm. 6 für das Planfeststellungsverfahren.

272) Sellner, S. 83; Ule, § 10 Rdnr. 7, letzterer allerdings noch ohne § 14 Abs. II der 9. BImSchV zu berücksichtigen.

273) BVerwG, DVBl. 1973, S. 645; Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler § 17 Rdnr. 6; Fuhr, § 17 Anm. 3.

274) So Sellner, S. 83.

Ausschlußwirkung eintritt. Interessierte können daraus nicht ersehen, daß auch verfrühte Einwendungen ebenfalls präkludiert werden. Außerdem stehen verfrühte Einwendungen dem zügigen Verfahrensablauf wohl kaum entgegen²⁷⁵. Im übrigen gilt für sie die Beratungspflicht nach § 25 S. 1 VwVfG²⁷⁶.

Die Einwendungsfrist ist zwingend; eine Verlängerung daher nicht zulässig²⁷⁷. Da die Einwendungsfrist eine gesetzliche Frist darstellt²⁷⁸, ist bei schuldloser Versäumung gemäß § 32 VwVfG Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren²⁷⁹. Dies gilt für jeden Einwendungsbefugten, da § 32 VwVfG eine Einschränkung auf einen bestimmten Personenkreis nicht normiert.

7. Präklusion verspäteter Einwendungen

Mit Ablauf der Frist werden alle nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhenden Einwendungen ausgeschlossen (§ 7 Abs. I S. 2 AtVfV, § 10 Abs. III S. 3 BImSchG), worauf in der öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen ist gemäß § 5 Abs. I Nr. 2 AtVfV, § 10 Abs. IV Nr. 2 BImSchG.

Der Einwendungsausschluß bedeutet, daß die Einwender bei Fristversäumung mit nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhenden Einwendungen nicht mehr gehört werden. Ihre Teilnahme am Erörterungstermin ist ebenfalls gemäß §§ 8, 12 AtVfV, § 10 Abs. VI BImSchG, §§ 14, 18 der 9. BImSchV ausgeschlossen. Die

275) So aber Feldhaus, § 10 Anm. 9 aE.

276) Vgl. Feldhaus, § 10 Anm. 9; Sellner, S. 83; auch BVerwG, DVBl. 1973, S. 646.

277) Vgl. Feldhaus, § 10 Anm. 9; Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler, § 17 Rdnr. 7 zu § 17 GewO; Sellner, S. 83; Ule, § 10 Rdnr. 7.

278) Zum Begriff vgl. Knack, § 31 Rdnr. 4; Kopp, § 31 Anm. 2a; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 32 Rdnr. 4.

279) Feldhaus, § 10 Anm. 9; Sellner, S. 83; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 28 aE; Kopp, § 73 Anm. 8; Ule, § 10 Rdnr. 7; VG Freiburg, NJW 1976, S. 2180; allgemein zum Anwendungsbereich des § 32 VwVfG vgl. Kopp, § 32 Anm. 2.

Ausschlußwirkung tritt nicht nur für das weitere Verwaltungsverfahren (sog. formelle Präklusion)²⁸⁰, ein, sondern auch für ein sich evtl. anschließendes verwaltungsgerichtliches Verfahren (sog. materielle Präklusion)²⁸¹. Schon der Wortlaut der Bestimmungen spricht für eine uneingeschränkte Präklusion. Von einer Beschränkung der Ausschlußwirkung auf das Verwaltungsverfahren ist hier nicht die Rede. Im Gegensatz z.B. zu § 18 FStrG, § 73 VwVfG, die lediglich eine Frist zur Erhebung von Einwendungen normieren, regeln diese Bestimmungen ausdrücklich, daß die Fristversäumnis den Ausschluß aller Einwendungen zur Folge hat²⁸². Diese Bestimmungen sind kein Novum, sondern gehen auf § 17 Abs. II GewO zurück, welchem die Ausschlußwirkung auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren seit jeher zuerkannt worden war. Somit spricht die Entstehungsgeschichte ebenfalls für diese Auslegung²⁸³. Hätte der Normgeber lediglich einen Ausschluß vom Verwaltungsverfahren gewollt, hätte der Wortlaut der Regelungen anders gefaßt werden müssen²⁸⁴. Die entgegengesetzte

280) Zum Begriff der formellen und materiellen Präklusion vgl. statt vieler Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 51. Häufig wird unter Ausschlußwirkung nur die materielle Präklusion verstanden.

281) So Breuer, NJW 1977, S. 1125; Engelhardt, § 10 Rdnr. 10; Fischerhof, Bd. I, § 3 AtAnV Rdnr. 1; Feldhaus, § 10 Anm.13; Kuhnt, AtW 1977, S. 407; Mattern/Raisch, § 7 Rdnr. 28; Rengeling, JZ 1977, S. 544; ders., JZ 1978, S. 456; Schulz, DVBl. 1977, S. 329; Sellner, S. 82, 151 f.; Ule, § 10 Rdnrn. 9, 16; Winters, S. 87; BVerwG, DVBl. 1973, S. 645 zu § 17 Abs. II GewO; VGH Bad.-Württ., DÖV 1976, S. 679; VGH Bad.-Württ., DVBl. 1977, S. 345 f.; VG Freiburg, NJW 1976, S. 2178; OVG Koblenz, Urt. v. 4.10.1978 - 7 A 55/78, S. 9 f.; aa Knirsch, Das Rathaus 1978, S. 512 FN 9.

282) Vgl. zum VwVfG Kopp, § 73 Anm. 8; zu § 18 FStrG Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 74; zu § 10 BImSchG Lange, DVBl. 1975, S. 132.

283) VGH Bad.-Württ., DÖV 1976, S. 679; VG Freiburg, NJW 1976, S. 2179.

284) OVG Koblenz, Urt. v. 4.10.1978 - 7 A 55/78, S. 10.

Auffassung des bay. VGH²⁸⁵, die sich auf eine Entscheidung des BVerwG²⁸⁶ stützt, übersieht, daß diese Entscheidung zu § 18 FStrG ergangen ist und dieser gerade nicht die Präklusion ausdrücklich regelt²⁸⁷.

Gegen diese umfassende Präklusionswirkung bestehen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die von Zuck²⁸⁸ im Hinblick auf den durch Art. 19 Abs. IV GG gewährleisteten Individualrechtsschutz geäußerten Bedenken vermögen nicht zu überzeugen²⁸⁹. Der dem Bürger durch Art. 19 Abs. IV GG verbrieft Weg zu den Gerichten steht ihm nicht schrankenlos offen, vielmehr wird der Rechtsweg nur im Rahmen der jeweils geltenden Verfahrensordnungen gewährleistet²⁹⁰, die mithin die Anrufung der Gerichte von bestimmten formalen Voraussetzungen, wie hier die Einhaltung der Fristen, abhängig machen dürfen. Erst wenn der Rechtsweg unzumutbar erschwert würde, läge ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. IV GG vor²⁹¹. Im übrigen bleibt außerdem noch zu berücksichtigen²⁹², daß bei unverschuldeter Versäumnis gemäß § 32 VwVfG eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand möglich ist²⁹³.

Folge dieser Ausschlußwirkung auch für das verwaltungsgerichtliche Verfahren ist nicht, daß die Klage bereits mangels Klagebefugnis als unzulässig verworfen²⁹⁴, sondern daß sie als unbegründet zurückgewiesen wird²⁹⁵. Die Klagebefugnis iSd § 42 Abs. II VwGO

285) Beschluß v. 22.11.1974 - Nr. 141 VI/74.

286) E 29, S. 282 = NJW 1968, S. 1736.

287) Ebenso Kuhn, AtW 1977, S. 407; VG Freiburg, NJW 1976, S. 2179 m.w.N.

288) DVBl. 1973, S. 646

289) Wie hier Diekmann, S. 97; Sellner, S. 152; Ule, § 10 Rdnr. 16; VGH Bad.-Württ., DÖV 1976, S. 680; OVG Koblenz, aaO (FN 284), S. 12; VG Freiburg, NJW 1976, S. 2180.

290) Vgl. BVerfGE 9, S. 194 (199); E 10, S. 264 (268).

291) Vgl. BVerfG, NJW 1976, S. 141, S. 513, S. 747.

292) In diesem Sinne Bender, S.Dt.ARS, S. 248; VG Freiburg, NJW 1976, S. 2180.

293) Vgl. dazu S. 84.

294) So aber VG Freiburg, NJW 1976, S. 2179; OVG Koblenz, aaO, S. 8; offenbar auch Feldhaus, § 10 Anm. 13.

295) So wie hier VGH Bad.-Württ., DVBl. 1977, S. 346; Sellner, S. 151.

ist gegeben, wenn nach dem Sachvortrag des Klägers eine Rechtsverletzung möglich, denkbar und nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Sie fehlt, wenn offensichtlich und eindeutig noch keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können²⁹⁶. Die in einem evtl. Anfechtungsprozeß gegen die erteilte Genehmigung geltend gemachten Rechte können dem potentiellen Kläger durchaus materiell zustehen; er ist nur damit ausgeschlossen. Die Fristversäumnis hemmt dieses Recht, so daß also nicht die Klagebefugnis fehlt, sondern ohne nähere Sachprüfung, ob das Recht überhaupt besteht, die Klage unbegründet ist²⁹⁷.

Die Ausschlußwirkung hinsichtlich des weiteren Verwaltungs- und verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bedeutet allerdings nicht, daß die Genehmigungsbehörde solche verspäteten Einwendungen völlig unberücksichtigt lassen kann. Vielmehr hat sie im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 BImSchG, § 7 Abs. II AtG auch diesen verspäteten Einwendungen nachzugehen²⁹⁸; dies ergibt sich auch schon aus dem Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG), der im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gilt²⁹⁹. Voraussetzung für diese Berücksichtigung von Amts wegen ist aber, daß die Einwendungen zwar verspätet nach Fristablauf, jedoch vor Erteilung der Genehmigung vorgebracht werden³⁰⁰.

296) Vgl. Kopp, VwGO, § 42 Anm. 12.

297) So auch Kopp, VwGO, § 42 Anm. 15 aE.

298) Engelhardt, § 10 Rdnr. 10; Fischerhof, Bd. I, § 3 AtAnV Rdnr. 3; Feldhaus, § 10 Anm. 10; Sellner, S. 82; Stich/Porger § 10 Rdnr. 28; BVerwGE 9, S. 9 ff. = Ule, Rspr., § 10 Nr. 2; OVG Lüneburg DVBl. 1975, S. 190 ff.; offengelassen von VG Freiburg, NJW 1976, S. 2180.

299) Sellner, S. 82; RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 7.

300) OVG Koblenz, Urt. v. 04.10.1978 - 7 A 55/78, S. 12; VG Freiburg, NJW 1976, S. 2180.

Daraus resultiert nicht ein Anspruch des verspäteten Einwenders gegenüber der Genehmigungsbehörde auf "fehlerfreien Gebrauch des Ermittlungsermessens"³⁰¹; dies wäre eine Aufweichung der Präklusionswirkung³⁰². Der verspätete Einwender hat keinen Anspruch mehr auf Berücksichtigung seiner Einwendungen im anschließenden Widerspruchs- und Klageverfahren.

Dies gilt sogar hinsichtlich solcher Einwendungen, die auf erst nach Fristablauf eingetretenen Tatsachen beruhen, denn im Gegensatz zu § 11 BImSchG, § 7 b AtG ist in § 10 Abs. III S. 3 BImSchG, § 7 Abs. I S. 2 AtVfV gerade nicht die Rede davon, daß nur die Einwendungen ausgeschlossen sein sollen, die während der Frist vorgebracht werden konnten. Es werden vielmehr alle nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhenden Einwendungen ausgeschlossen³⁰³. Anknüpfungspunkt ist somit allein die Person des Einwenders³⁰⁴.

Aus dieser weitgehenden Präklusionswirkung ergibt sich, daß die Bürgerbeteiligung im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht nur der Erforschung der allgemeinen Anschauung und Unterrichtung der Behörde dient, sondern auch die Funktion hat, zumindest den Einwendungsbefugten, in deren Rechtssphäre eingegriffen wird, vorheriges rechtliches Gehör zu gewähren³⁰⁵.

301) So aber zuletzt Rengeling, JZ 1977, S. 544; Bender/Dohle, Rdnr. 370; OVG Lüneburg, DVBl. 1975, S. 193.

302) Ebenso Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler, § 18 Rdnr. 5; Sellner, S. 152.

303) Ebenso Sellner, S. 82.

304) OVG Koblenz, Urt. v. 04.10.1978 - 7 A 55/78, S. 13.

305) Vgl. Blümel, S. Dt. ARS, S. 229 f.; ders., FS Weber, S. 557 f.; Scheuten, Anhörung, S. 156; de Witt, S. Dt. ARS, S. 276.

8. Einwendungen aufgrund besonderer privatrechtlicher Titel

Die Präklusionswirkung der Einwendungsfrist gilt nicht für Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Sie erfahren im Atom- und Immissionsschutzrecht, wie schon in der GewO, eine besondere Behandlung. Derartige Einwendungen sind nämlich gemäß § 10 Abs. VI S. 2 BImSchG, § 15 der 9. BImSchV, § 9 AtVfV, ohne daß eine Erörterung stattfindet, durch schriftlichen Bescheid auf den Rechtsweg vor die ordentlichen Gerichte zu verweisen. Der mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehende Bescheid ist ein anfechtbarer Verwaltungsakt³⁰⁶. Jene Verweisung bedeutet lediglich den Ausschluß dieser Einwendungen aus dem Genehmigungsverfahren, sie stellt aber nicht eine Verweisung im rechtstechnischen Sinne wie z.B. §§ 41 VwGO, 281 ZPO dar³⁰⁷.

Zweck dieser Regelungen ist es, das Genehmigungsverfahren dadurch zu vereinfachen und zu beschleunigen³⁰⁸, daß teilweise schwierige zivilrechtliche Fragen nicht zu prüfen sind³⁰⁹. Eine Ausnahme wird für die sog. liquiden Einwendungen gemacht, die nämlich offensichtlich begründet³¹⁰ oder sogar bereits durch eine rechtskräftige Entscheidung eines ordentlichen Gerichts anerkannt³¹¹ sind. Eine derartige Ausnahme ist jedoch angesichts

306) Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9, Anm. 21; Sellner S. 83; Schulz, DVBl. 1977, S. 330.

307) So zutreffend Stich/Porger, § 10 Rdnr. 29; Ule, § 10 Rdnr. 12.

308) Zur Verfahrensbeschleunigung vgl. Schäfer, DÖV 1977, S.85 f

309) So zutreffend Feldhaus, § 10 Anm. 11.

310) So Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler, § 19 Rdnr. 4; Fuhr, § 19 Anm. 2 b; Kimminich, AtomR, S. 84.

311) Stich/Porger, § 10 Rdnr. 29; Ule, § 10 Rdnr. 12; mit der Folge, daß die Genehmigung zu versagen sei.

des klaren Wortlauts der §§ 10 Abs. VI S. 2 BImSchG, 15 der 9. BImSchV, § 9 AtVfV weder gerechtfertigt, noch besteht für eine derartige dem Zweck der Vorschrift entgegenstehende Interpretation überhaupt Anlaß, die Aufgabe der Genehmigungsbehörde durch Einbeziehung zivilrechtlicher Fragen zusätzlich zu erschweren³¹².

Auf solchen besonderen privatrechtlichen Titeln iSd §§ 15 der 9. BImSchV, 9 AtVfV beruhen Einwendungen, die sich aus einem speziellen privatrechtlichen Verhältnis herleiten, z.B. Vertragspositionen, Grunddienstbarkeiten, Grundpfandrechte, Nießbrauch. Nicht dazu gehören Einwendungen, die aus öffentlichem oder privatem Nachbarrecht (z.B. §§ 1004, 907 BGB) hergeleitet werden und die Besitzschutzansprüche wie z.B. §§ 858, 862, 869 BGB³¹³.

9. Massenverfahren

Das bei der Frage der Akteneinsicht bereits erwähnte Problem der Massenverfahren stellt sich auch für die Erhebung von Einwendungen. Was die Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in praxi bedeutet, wird deutlich, wenn man sich nochmals die Anzahl der jeweiligen Einwendungen vor Augen führt:

- KKW Bad Breisig	ca. 16.000
- KKW Breisach	ca. 60.000
- KKW Brokdorf	ca. 75.000
- KKW Wyhl	ca. 100.000

314.

312) Ebenso Schmieder, S. 55 f. m.w.N.; Feldhaus, § 10 Anm. 11.

313) Vgl. im einzelnen Engelhardt, § 10 Rdnr. 11; Fischerhof, Bd. I, § 3 AtAnV Rdnr. 1; Kimminich, AtomR, S. 83 f; Mattern/Raisch, § 7 Rdnr. 27; Muthesius, S. 34; Schmieder, S. 55; J. Meyer, S. 71; Ule, § 10 Rdnr. 9.

314) Vgl. die entsprechenden und weitere Zahlenangaben bei Blümel, 3. Dt. ARS, S. 34; Breuer, NJW 1977, S. 1125; Lauer, 3. Dt. ARS, S. 50; ders., ET 1972, S. 229; Schmitt Glaeser, Der Landkreis 1976, S. 444.

Die individuelle Behandlung solcher Masseneinwendungen, insbesondere die mündliche Erörterung, erscheint den genannten Zahlen und der Art nach weder sinnvoll noch praktikabel. Mangels entgegenstehender Vorschriften in AtG, AtVfV, BImSchG und der 9. BImSchV sind die §§ 17 - 19 VwVfG über das Massenverfahren in puncto Einwendungen und Teilnahme am Erörterungstermin anzuwenden³¹⁵.

Bei gleichförmigen Einwendungen von mehr als 50 Personen auf Unterschriftslisten oder vervielfältigten gleichlautenden Texten fingiert § 17 VwVfG denjenigen als Vertreter (§ 19 VwVfG), der als solcher bezeichnet ist³¹⁶. Da, wie die herkömmliche Praxis zeigt³¹⁷, der größte Teil von Einwendungen gegen geplante Vorhaben in Form von Unterschriftslisten, nach der Schablone "fabriziert", vorgelegt wird, lassen sich diese Einwendungen durch § 17 VwVfG gut bewältigen. Auch kann die Genehmigungsbehörde unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. II VwVfG gleichförmige Einwendungen unberücksichtigt lassen³¹⁸. Wie bereits oben erwähnt³¹⁹, kann die Regelung des § 17 VwVfG dadurch umgangen werden, daß immer weniger als 51 Personen den einheitlichen Text unterschreiben.

Verfolgen mehr als 50 Personen mit ihren Einwendungen dasselbe Ziel, so kann für sie nach § 18 VwVfG unter näher bezeichneten Voraussetzungen von Amts wegen ein Vertreter bestimmt werden³²⁰. Allerdings gilt § 18 VwVfG nur für Beteiligte iSd § 13 VwVfG.

315) So auch Breuer, NJW 1977, S. 1125 FN 43; Naumann, GewArch 1977, S. 44; Sellner, S. 84; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 23; Ule, DVBl. 1976, S. 729, 732.

316) Zu den Einzelheiten des § 17 VwVfG vgl. S. 61 und die dortigen Nachweise.

317) Vgl. insoweit Lauer, 3. Dt. ARS, S. 50; Schmitt Glaeser, Der Landkreis 1976, S. 444.

318) Vgl. Kopp, § 17 Anm. 5; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 17 Rdnr. 15 ff.

319) Dazu S. 61/62.

320) Zu den Einzelheiten vgl. S. 63 und die dortigen Nachweise.

Aber nicht alle Einwender sind Beteiligte iSd § 13 VwVfG³²¹. Will die Genehmigungsbehörde den Kreis der teilnahmeberechtigten Einwender am Erörterungstermin auf gemäß § 18 VwVfG zu stellende Vertreter beschränken, bedarf es zuvor hinsichtlich jeder einzelnen zu "vertretenden" Person der Entscheidung, ob diese Beteiligte iSd § 13 Abs. I Nr. 4 und Abs. II VwVfG ist.

Im Gegensatz zu dem oben bei der Frage der Akteneinsicht erzielten Ergebnis der Anwendbarkeit des § 18 VwVfG bei allen Akteneinsicht begehrenden Anträgen mit gleichem Interesse³²², kann § 18 VwVfG hier nur auf Beteiligte iSd § 13 VwVfG Anwendung finden, weil eine den §§ 6 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. IV der 9. BImSchV entsprechende Verweisung fehlt.

Wurden aber bereits bei massenhaften Begehren nach Akteneinsicht gemäß §§ 17, 18 VwVfG Vertreter bestellt, so gilt deren Vertretungsmacht für alle weiteren Verfahrenshandlungen, solange die Vertretungsbefugnis besteht, d.h. somit auch für das ganze weitere Verfahren³²³, also ebenfalls für die Erhebung von Einwendungen und Teilnahme am Erörterungstermin. Der Vertreter tritt in vollem Umfang an die Stelle der Vertretenen, die damit jedes Recht zu eigener Antragstellung, eigenen Ausführungen etc. verlieren³²⁴.

10. Information von Antragsteller und beteiligten Behörden

Der Antragsteller und die beteiligten Behörden sind gemäß §§ 7 Abs. II AtVfV, 12 Abs. II der 9. BImSchV über den Inhalt der - auch verspäteten - Einwendungen zu unterrichten, damit sie sich gebührend auf den Erörterungstermin vorbereiten können³²⁵.

321) Vgl. S.63 f.; aA Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 36.

322) Vgl. S. 66 f.

323) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 17 Rdnr. 5 a; Meyer/Borgs, § 17 Rdnr. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 19 Rdnr. 4.

324) Vgl. S. 68.

325) Vgl. RegBegr AtVfV, Br-Drs. 524/76, S. 7; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 25.

X. Erörterungstermin

Die Bürgerbeteiligung im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren findet ihren Höhepunkt im Erörterungstermin; er ist das Kernstück der Beteiligung von Außenstehenden³²⁶. Die Verfahrensverordnungen widmen ihm ausführliche Regelungen in den §§ 8 - 13 AtVfV, §§ 14 - 19 der 9. BImSchV, in denen wiederum versucht wird, das Dilemma zwischen weitgehender Beteiligung der Bürger und zügigem Verfahrensablauf zu lösen³²⁷.

1. Zweck und Begriff

a) Nach den §§ 8 Abs. I S. 1 AtVfV, 14 Abs. I der 9. BImSchV sind die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern. Die Einwender sollen ihre Einwendungen erläutern. Dadurch wird deutlich, daß die Erörterung nicht nur der Erweiterung der behördlichen Entscheidungsgrundlage dient, sondern auch die Funktion hat, zumindest den Einwendungsbefugten, bei denen eine rechtliche Betroffenheit iSd § 42 Abs. II VwGO vorliegt, vorheriges rechtliches Gehör zu gewähren³²⁸. Der Vorschrift des § 28 VwVfG, die ebenfalls diese Funktion hat³²⁹, gehen diese Regelungen der AtVfV und der 9. BImSchV über die Erhebung von Einwendungen und Erörterung als entgegenstehende Spezialvor-

326) Ebenso RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 8; RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 9; Bender, Referat 52. DJT, S. 11; Rengeling, JZ 1977, S. 544; Schulz, DVBl. 1977, S. 329; vgl. aber auch Lauer, ET 1972, S. 229: "...eine Crux für den Antragsteller". Kritisch ebenfalls Luhmann, S. 211 f.

327) Vgl. Rengeling, JZ 1977, S. 544; Schulz, DVBl. 1977, S. 329; grds. zur Verfahrensbeschleunigung Schäfer, DÖV 1977, S. 85 f.

328) Vgl. Bender, Anhörung, S. 168; Lange, DVBl. 1975, S. 130; Sellner, S. 86; ders., NJW 1975, S. 806; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 42; OVG Koblenz, Beschl. vom 9.6.1976 - I B 66/75, S. 22/23.

329) Vgl. statt vieler Kopp, § 28 Anm. 1; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 28 Rdnr. 5.

schriften vor³³⁰; § 28 VwVfG kann daher nicht mehr zur Anwendung kommen.

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs erfordert eine mündliche Verhandlung zwar nicht, weil Mündlichkeit und Schriftlichkeit grds. als gleichwertige Möglichkeiten der Gehörsgewährung anzusehen sind³³¹, die mündliche Verhandlung wurde aber vom Gesetzgeber bei vielen förmlichen Verwaltungsverfahren eingeführt.

b) Der Begriff der Erörterung entstammt dem Wortschatz der klassischen Rhetorik und bedeutet die Untersuchung und Betrachtung eines Problems aus verschiedenen Blickwinkeln heraus³³².

Nach dieser Bestimmung des Sinngehalts und seiner Funktion nach darf der Erörterungstermin nicht nur zum bloßen Anhörungstermin degradiert werden³³³, vielleicht sogar nur, um mit ihm ein Alibi zu geben, sondern es sollte ein echter Dialog zwischen den Teilnehmern des Erörterungstermins erfolgen. Insbesondere muß auch der Verhandlungsleiter seiner Vermittlerrolle gerecht werden und darf nicht von vorneherein die Einwendungen als zwecklos bezeichnen, um dadurch die Zurücknahme der Einwendungen zu erreichen³³⁴. Nach §§ 8 AtVfV, § 14 der 9. BImSchV können die Einwender ihre Einwendungen erläutern. Dadurch wird sich die Wichtigkeit der einzelnen Einwendungen, da diese ja nicht schriftlich zu begründen sind³³⁵, erst umfassend würdigen lassen. Danach wird die Genehmigungsbehörde dazu eigene Stellungnahmen abgeben bzw. Äußerungen der Sachverständigen ins Feld führen oder herbeiführen. Auf diese Weise werden auch die Sachverständigengutachten und die Stellungnahmen der beteiligten Behör-

330) Vgl. RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 88; Ule, DVBl. 1976, S. 730; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 42.

331) BVerwGE 20, S. 166; Badura, in: Erichsen/Martens, S. 255.

332) So zutreffend Mayer-Tasch, Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 17, S. 27; allgemein auch Martens, JuS 1978, S. 331.

333) Ebenso Bender, Referat 52. DJT, S. 12; Mayer-Tasch, aaO.

334) Vgl. Hoppe, Rechtsschutz, RdNr. 82.

335) Dazu S. 78.

den dem Teilnehmer am Erörterungstermin bekanntgegeben³³⁶. Auch der Antragsteller kann zu den Einwendungen Stellung nehmen und Schutzmaßnahmen erläutern³³⁷. Ob ein Einwand tatsächlich begründet ist, braucht aber im Erörterungstermin noch nicht entschieden zu werden. Die Erörterung ist gemäß § 8 Abs. II AtVfV, § 14 Abs. I der 9. BImSchV allerdings beschränkt, "soweit dies für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann"³³⁸.

Hieraus und aus § 12 Abs. III AtVfV, § 18 Abs. III der 9. BImSchV ergibt sich, daß eine Erweiterung der Erörterung auf Themen über den eigentlichen Gegenstand des Termins - nämlich dieses konkreten Vorhabens - hinaus nicht zuzulassen ist. Eine Diskussion über Fragen, die für das konkrete Verfahren erkennbar keine Bedeutung haben, ist wenig sinnvoll und soll durch diese Regelung verhindert werden³³⁹. Dadurch läßt sich die Denaturierung des Erörterungstermins seitens einer bestimmten Seite von Einwendern zu Propagandaaktionen und politischen Veranstaltungen³⁴⁰ vermeiden. Auch grundsätzliche Diskussionen, z.B. über die friedliche Nutzung der Kernenergie etc., gehören nicht in den Erörterungstermin³⁴¹, denn diese Frage hat der Gesetzgeber mit dem Erlaß des AtG klar entschieden.

336) Von dieser Einbeziehung geht auch die RegBegr aus; vgl. BR-Drs. 524/76, S. 8 und 526/76, S. 9. Ebenso Bender, Referat 52. DJT, S. 12; Sellner, S. 86; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 28. Zwar sehen die Verfahrensordnungen im Gegensatz zu § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG expressis verbis die Erörterung der Stellungnahmen nicht vor, dies dürfte sich aber aus dem Sinngehalt des Begriffs der Erörterung ergeben. Vgl. auch Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 40.

337) Ähnlich Schulz, DVBl. 1977, S. 329; Winters, S. 87.

338) Kritisch Knirsch, Das Rathaus 1978, S. 509.

339) Vgl. auch Mutschler, ET 1978, S. 507.

340) Vgl. dazu Lauer, ET 1972, S. 229; Pfaffelhuber, ET 1972, S. 219.

341) Ebenso Lauer ET 1972, S. 230; Schulz, DVBl. 1977, S. 329; Wiedemann, 5. Dt. ARS, S. 258.

2. Teilnehmerkreis

Der Erörterungstermin ist gemäß §§ 12 Abs. I S. 1 AtVfV, 18 Abs. I S. 1 der 9. BImSchV nicht öffentlich³⁴². "Öffentlichkeit" bedeutet, daß jedermann der Zutritt zum Verhandlungssaal gestattet werden muß, soweit es die örtlichen und räumlichen Verhältnisse gestatten. Die Regelung weicht mit dieser bloßen "Parteiöffentlichkeit"³⁴³ von den entsprechenden Regelungen der §§ 169 ff GVG, § 55 VwGO für das gerichtliche Verfahren ab. Diese "Nichtöffentlichkeit" resultiert aus der Überlegung, daß die für die Öffentlichkeit gerichtlicher Verfahren sprechenden Gesichtspunkte für das Verwaltungsverfahren nicht im selben Maße von Bedeutung sind, vielmehr "Nichtöffentlichkeit" ein allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsverfahrens ist, der regelmäßig auch im Interesse der Beteiligten liegt³⁴⁴. Ein Recht zur Teilnahme am Erörterungstermin haben gemäß § 12 Abs. I S. 2, 3 AtVfV, § 18 Abs. I S. 2, 3 der 9. BImSchV neben dem Antragsteller und denjenigen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben, nur noch Vertreter der Aufsichtsbehörden sowie bei diesen zur Ausbildung Beschäftigte³⁴⁵. Weitere Personen zuzulassen, steht im pflichtgemäßen Ermessen des Verhandlungsleiters³⁴⁶. Den Vertretern der nach § 7 Abs. IV AtG, § 10 Abs. V BImSchG beteiligten Behörden dürfte kaum die Teilnahme ermessensfehlerfrei verweigert werden können³⁴⁷, deshalb erscheint deren Aufnahme in die Regelung der § 12 Abs. I AtVfV, § 18 Abs. I der 9. BImSchV nicht notwendig³⁴⁸, eine Klar-

342) Kritisch Knirsch, Das Rathaus 1978, S. 509.

343) Ebenso § 73 Abs. VI letzter Satz i.V.m. § 68 Abs. I S. 1 VwVfG für die Planfeststellungsverfahren.

344) Vgl. auch RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 85; Knack, § 68 Rdnr. 3; Kopp, § 68 Anm. 2; Meyer/Borgs, § 68 Rdnr. 1; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 68 Rdnr. 3; Wolff, VerwR III, § 157 I b 5.

345) Ebenso § 68 Abs. I S. 2 VwVfG.

346) So wie hier Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 24; Sellner, S. 88; aA offensichtlich für § 68 Abs. I S. 2; Kopp, § 68 Anm. 2.

347) So auch Bender, 5. Dt. ARS, S. 250; Sellner, S. 88; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 30.

348) Für eine Aufnahme Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 82; Bender, 5. Dt. ARS, S. 250.

stellung würde aber nicht schaden. Gleiches dürfte für die von der Genehmigungsbehörde in Aussicht genommenen Sachverständigen gelten.

Der Antragsteller, der gemäß § 13 Abs. I Nr. 1 VwVfG Beteiligter ist, kann nach § 14 Abs. IV S. 1 VwVfG, der insoweit ebenfalls für den Erörterungstermin gilt, mit einem Beistand erscheinen, der natürlich auch ein Sachverständiger sein kann³⁴⁹.

Es mag zwar allgemeine Praxis sein, daß im Erörterungstermin auch die Einwender im Beistand von Sachverständigen erscheinen³⁵⁰ einen Anspruch darauf haben sie aber nicht³⁵¹. Da § 14 Abs. IV VwVfG nur Beteiligten die Möglichkeit gibt, mit Beistand zu erscheinen und nur diejenigen Einwender, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden - nicht aber der weite Kreis der Einwendungsbefugten -³⁵², nach § 13 Abs. I Nr. 4 i.V.m. Abs. II VwVfG durch Hinzuziehung seitens der Behörde Beteiligte werden, können auch nur diese im Beistand von Sachverständigen erscheinen; es sei denn, der Verhandlungsleiter läßt sie zur Teilnahme zu.

Wurden nach §§ 17, 18 VwVfG Vertreter bestimmt, hat die Genehmigungsbehörde sich nur mit diesen Vertretern, nicht aber mit der Masse der Vertretenen, auseinanderzusetzen. Zur Teilnahme am Erörterungstermin berechtigt sind dann nur noch die Vertreter³⁵³, was die Vertretenen allerdings dadurch verhindern können, indem sie durch schriftliche Erklärung gegenüber der Behörde das Erlöschen der Vertretungsmacht herbeiführen (§§ 17 Abs. III, 18 Abs. II VwVfG).

349) Vgl. auch Mutschler, ET 1978, S. 507; Ule/Laubinger, aaO.

350) Vgl. Mutschler, aaO.

351) So aber Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 83, da sie davon ausgehen, daß alle Einwender auch Beteiligte sind; wohl auch Schulz, DVBl. 1977, S. 329.

352) Dazu S. 79.

353) Wohl auch Stich/Porger, § 10 Rdnr. 23; vgl. auch Kopp, § 19 Anm. 2.

3. Wegfall

Nach §§ 10 AtVfV, 16 der 9. BImSchV findet ein Erörterungstermin nicht statt, wenn keine oder keine rechtzeitigen Einwendungen vorliegen bzw. rechtzeitige Einwendungen zurückgenommen wurden oder nur auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhende Einwendungen vorliegen. Da in diesen Fällen gar keine erörterungsfähigen Einwendungen vorliegen, besteht überhaupt kein Bedürfnis nach einem Erörterungstermin vor³⁵⁴.

4. Zeitpunkt und Ladung

Die Ladung zum Erörterungstermin erfolgt durch die öffentliche Bekanntmachung (§ 5 Abs. I Nr. 3 AtVfV; § 10 Abs. IV Nr. 3 BImSchG)³⁵⁵. Der Normgeber hat die individuelle durch eine öffentliche Ladung ersetzt, wohl in - berechtigter - Erwartung einer großen Zahl von Einwendern.

Der Zeitpunkt des Erörterungstermins steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Um das Verwaltungsverfahren zügig durchzuführen, wird ihn die Behörde auf einen Zeitpunkt kurz nach Ablauf der Einwendungsfrist festlegen. So bestimmt z.B. Nr. 91 der nrw. Verwaltungsvorschrift zum BImSchG, daß er innerhalb von zwei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist durchzuführen ist³⁵⁶.

Es erscheint zweckmäßig, den Erörterungstermin so zu terminieren daß bis dahin alle Gutachten und Stellungnahmen vorliegen³⁵⁷ und damit auch in den Dialog einbezogen werden können.

354) Vgl. RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 9; RegBegr 9.BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 10; Sellner, S. 86; Stich/Porger, §10 Rdnr. 27; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 81. Ähnlich auch die Regelung des § 67 Abs. II Nr. 2,4 VwVfG.

355) Vgl. Laubinger, Massenverfahren, S. 81; ähnlich auch § 67 Abs. I S. 3 VwVfG bei mehr als 300 Ladungen.

356) Abgedruckt bei Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. II, B III 1.2.1 S. 36.

357) So Bender, Referat, 52. DJT, S. 12; de Witt, 5. Dt. ARS, S. 277; Pfaffelhuber, ET 1972, S. 219; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 79, 82.

5. Verlegung - Unterbrechung - Vertagung

Nach § 11 AtVfV, § 17 der 9. BImSchV kann der Erörterungstermin verlegt werden, falls dies im Hinblick auf die zweckgerechte Durchführung erforderlich ist. Eine Verlegung liegt vor, wenn der Erörterungstermin nicht zu dem in der öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Kalendertag beginnt, sondern nachträglich auf einen anderen Zeitpunkt festgesetzt wird. In diesem Falle findet die Erörterung erst im neu anzuberaumenden Termin statt³⁵⁸. Die zweckgerechte Durchführung kann aus organisatorischen Gründen nicht gesichert sein, weil z.B. der Veranstaltungsraum angesichts der Vielzahl der erhobenen Einwendungen zu klein oder der Zeitpunkt ungünstig ist³⁵⁹. Nicht gefolgt werden kann der Ansicht³⁶⁰, daß eine Verlegung auch dann notwendig sei, wenn die Erörterung durch die Teilnehmer so gestört werde, daß sogar mit sitzungspolizeilichen Maßnahmen die Ordnung nicht wiederhergestellt werden könne. Vielmehr gehen § 12 Abs. V S. 2 AtVfV, § 18 V S. 2 der 9. BImSchV in einem solchen Fall von einer Vertagung aus, d.h., der Ordnungsgeber will hier keine Verlegung mit den nach § 11 AtVfV, § 17 der 9. BImSchV durchzuführenden Formalien.

Der teilnahmeberechtigte Personenkreis kann - Ermessen - gemäß § 11 Abs. II AtVfV, § 17 Abs. II der 9. BImSchV durch öffentliche Bekanntmachung benachrichtigt werden. Aber auch eine individuelle Ladung zum verlegten Erörterungstermin lassen die Vorschriften zu; sie dürfte bei einer geringeren Zahl von

358) Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 22.

359) Vgl. Schulz, DVBl. 1977, S. 329; Sellner, S. 87; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 26.

360) So aber Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 23; Sellner, S. 87.

Einwenden vorteilhafter sein. Die von Schulz³⁶¹ geäußerte Kritik an diesem vom Bundesrat eingefügten Regelungen³⁶² ist nicht berechtigt, da durch die öffentliche Bekanntmachung einer Vielzahl von Einwendungen Rechnung getragen wird³⁶³.

Ein entsprechender Antrag auf Terminverlegung seitens der Einwender oder des Antragstellers, den die Vorschriften nicht vorsehen, dürfte deshalb und angesichts der Intention der Verfahrensverordnungen nach zügigem Verfahrensablauf kaum positiv beschieden werden.

Von der Verlegung sind die Vertagung und die Unterbrechung des Erörterungstermins zu unterscheiden. Vertagung und Unterbrechung setzen einen begonnenen Erörterungstermin fort mit der Folge, daß die im ersten Part des Termins diskutierten Fragen nicht nochmals wiederholt werden müssen³⁶⁴. Sie stehen in der Entscheidungsbefugnis des Verhandlungsleiters. "Vertagung" ist die Bestimmung eines neuen weiteren Termins zur Fortsetzung eines noch nicht beendeten Termins. "Unterbrechung" ist die Fortsetzung des Termins am gleichen Tage oder am folgenden oder den weiteren Tagen³⁶⁵. Es erscheint zwar nicht unbedingt erforderlich³⁶⁶, wohl aber wünschenswert und zweckmäßig, daß bei der Vertagung und Unterbrechung bereits in der öffentlichen Bekanntmachung auf den neuen Termin hingewiesen wird; es genügt aber auch der Hinweis im Termin³⁶⁷.

361) DVB1. 1977, S. 329.

362) Vgl. BR-Drs. 524/1/76, S. 17.

363) Ähnlich § 67 Abs. I S. 3 VwVfG; vgl. auch Laubinger, Massenverfahren, S. 81 f.

364) Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 22; Sellner, S. 88.

365) Vgl. RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 9.

366) So aber Sellner, S. 87.

367) So auch die RegBegr AtVfV, BR-Drs. 524/76, S. 9; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 31.

6. Verlauf

Die sachgerechte Durchführung des Erörterungstermins war in der Vergangenheit nicht immer gewährleistet³⁶⁸. §§ 12 AtVfV, 18 der 9. BImSchV geben dem Verhandlungsleiter ein umfangreiches Instrumentarium zur Hand, um den ordnungsgemäßen Ablauf des Termins zu garantieren. Nach der Legaldefinition der §§ 12 Abs. I S. 2 AtVfV, 18 Abs. I S. 2 der 9. BImSchV ist der Verhandlungsleiter immer ein Vertreter der Genehmigungsbehörde, d.h. entweder einer ihrer Bediensteten oder ein Angehöriger der vorgesetzten bzw. nachgeordneten Stellen. Der Vorschlag Rinkens³⁶⁹, die Leitung einer unabhängigen sachkundigen Persönlichkeit anzuvertrauen, widerspricht einerseits somit den Verfahrensverordnungen, andererseits ist aber auch nicht einzusehen - insoweit dürfte der Vorschlag u.a. einem gewissen Vorurteil entspringen -, warum nicht der Vertreter der Genehmigungsbehörde als "ehrlicher Makler" in der Lage sein soll, den Erörterungstermin objektiv zu leiten, ohne einseitig zugunsten des Antragstellers oder der teilnehmenden Einwander Partei zu ergreifen. Durch diese ausdrückliche Festlegung wird auch zeitraubenden Diskussionen zu Beginn des Erörterungstermins, ob nicht der Verhandlungsleiter aus der Mitte der Teilnehmer zu wählen sei³⁷⁰, der Boden entzogen, was ihn u.U. zur Farce machen könnte.

Von erheblicher Bedeutung für den zügigen Ablauf und auch die Sachlichkeit des Termins ist die Möglichkeit der Themenbündelung und Beschränkung der Teilnahme auf diejenigen, deren Einwendungen gerade erörtert werden, §§ 12 Abs. II AtVfV, 18 Abs. II der 9. BImSchV³⁷¹.

368) Vgl. insoweit die eindrucksvolle Darstellung von Pfaffelhuber ET 1972, S. 329/330.

369) Rinken, Umweltforum 1977, S. 80; ihm folgend Mayer-Tasch, Aus Politik und Zeitgeschichte 1978, B 17, S. 35.

370) Vgl. Stich/Porger, § 10 Rdnr. 30.

371) Kritisch Knirsch, Das Rathaus 1978, S. 509; Schulz, DVBl. 1977 S. 329.

Der Verhandlungsleiter kann nach §§ 12 Abs. III AtVfV, 18 Abs. III der 9. BImSchV denjenigen, die in ihren Wortmeldungen nicht den Gegenstand des Verfahrens³⁷² betreffende Ausführungen machen, das Wort entziehen. Dadurch wird vermieden, daß politische Statements abgegeben werden und der Termin zu einer Propagandaveranstaltung von Kernenergiegegnern und "Grünen" ausartet. §§ 12 Abs. IV AtVfV, 18 Abs. IV der 9. BImSchV, die wörtlich mit § 68 Abs. III VwVfG übereinstimmen, geben dem Verhandlungsleiter umfassende Ordnungsgewalt³⁷³. Nach § 12 Abs. V AtVfV, § 18 Abs. V der 9. BImSchV kann er darüber hinaus bei erheblichen Störungen, die eine ordnungsgemäße Termindurchführung verhängern, als ultima ratio den Termin für beendet erklären. Bevor er aber so verfährt, muß er versuchen, durch sitzungspolizeiliche Maßnahmen und Vertagung die ordnungsgemäße Durchführung zu erreichen³⁷⁴.

In dem Falle steht denjenigen, deren Einwendungen noch nicht abschließend erörtert wurden, die Möglichkeit offen, diese innerhalb eines Monats schriftlich zu erläutern. Vor Ablauf der Monatsfrist kann dann die Genehmigung aber nicht erteilt werden³⁷⁵.

Für diese Personen mag zwar noch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs gewährleistet sein, von einer Erörterung kann bei diesem "rudimentären Mindestrecht"³⁷⁶ nicht mehr gesprochen werden.

Trotz oder vielleicht gerade wegen dieser Möglichkeiten dürfte die Effektivität und Sachbezogenheit des Erörterungstermins wohl hauptsächlich vom diplomatischen Geschick und Einfühlungsvermögen des den Termin eröffnenden, leitenden und nach Zweckerreichung beendenden Verhandlungsleiters abhängen.

372) Vgl. S. 95.

373) Vgl. insoweit Knack, § 68 Rdnr. 4.2; Kopp, § 68 Anm. 5; Meyer/Borgs, § 68 Rdnr. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 68 Rdnr. 5.

374) Vgl. die Anträge der Länder Bayern, BR-Drs. 524/2/76 und Nordrhein-Westfalen, BR-Drs. 524/3/76 zur RegBegr AtVfV; Boisseree/Oels/Hansmann, Bd. I, B I 2.3.9 Anm. 28; Sellner, S. 88; Schulz, DVBl. 1977, S. 329.

375) Ebenso Sellner, S. 89; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 31 aE.

376) Winters, S. 88; ebenso Schulz, DVBl. 1977, S. 329.

Über den Erörterungstermin ist gemäß § 13 AtVfV, § 19 der 9. BImSchV eine Niederschrift anzufertigen. Es sind auch Tonaufzeichnungen möglich, über die aber nachträglich ein schriftliches Protokoll anzufertigen ist und die danach gelöscht werden müssen. Die Niederschrift muß Angaben enthalten über Ort und Tag der Erörterung, den Namen des Verhandlungsleiters, den Gegenstand des Genehmigungsverfahrens und den Verlauf und die Ergebnisse des Erörterungstermins. Hinsichtlich der Namen der übrigen Teilnehmer kann auf die Anwesenheitsliste verwiesen werden, die auslag und in die sich die Teilnehmer nach Aufforderung eintragen konnten³⁷⁷.

Wie detailliert Verlauf und Ergebnis aufgenommen werden müssen, wurde nicht geregelt³⁷⁸; entscheidend ist aber, daß die Niederschrift zur Nachprüfung des ordnungsgemäßen Verfahrens sowie zur Klärung von wesentlichen Verfahrensfragen benötigt werden kann³⁷⁹.

Der Niederschrift kommt die Beweiskraft des § 415 ZPO zu³⁸⁰.

Antragsteller und Personen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben, haben einen Rechtsanspruch auf eine Abschrift der Niederschrift, § 13 Abs. II AtVfV, § 19 Abs. II der 9. BImSchV. Ob dafür Gebühren erhoben werden können, ergibt sich aufgrund landesrechtlicher Vorschriften.

7. Mängel

Entspricht der Erörterungstermin nicht den genannten Vorschriften, so fragt es sich, welchen Einfluß dies auf die Genehmigung hat. Es ist zu unterscheiden, ob überhaupt kein Erörterungstermin durchgeführt wurde, obwohl die Voraussetzungen für den Wegfall nicht vorliegen³⁸¹ oder ob einzelne Betroffene nicht angehört wurden bzw. bei der stattfindenden Erörterung Fehler unterlaufen sind.

377) Vgl. RegBegr 9. BImSchV, BR-Drs. 526/76, S. 11, Sellner, S. 89.

378) Vgl. demgegenüber z.B. § 160 ZPO.

379) Vgl. Sellner, S. 89.

380) So zutreffend Schulz, DVB1. 1977, S. 329.

381) Dazu S. 98.

Der Erörterungstermin ist zwar zwingend vorgeschrieben, trotzdem stellt seine Nichtabhaltung einen nicht so elementaren äußerlich erkennbaren Mangel iSd § 44 Abs. I VwVfG dar, der die Nichtigkeit der Genehmigung zur Folge hätte³⁸².

Wurde ein einzelner Betroffener nicht angehört, so ist die Verletzung der Verfahrensvorschrift ebenfalls nicht äußerlich erkennbar, so daß auch hier lediglich von der Anfechtbarkeit der Genehmigung für den Betroffenen ausgegangen werden kann³⁸³.

Gemäß § 45 Abs. I Nr. 3 VwVfG kann aber der Mangel durch Nachholung der Anhörung des Beteiligten geheilt werden.

XI. Verfahrensgrundsätze

Inhalt und Tragweite von Verfahrensgrundsätzen werden herkömmlich am Prozeßrecht dargestellt. Diese Maximen sind jedoch nicht prozeßtypisch in dem Sinn, daß sie nur den gerichtlichen Verfahren eigen wären. Vielmehr sind sie als Grundsätze einer normativen Verfahrensordnung³⁸⁴ Bestandteile eines jeden rechtlichen Verfahrens; sie gelten auch für das Verwaltungsverfahren.

1. Dispositions- oder Officialmaxime

Das Gegensatzpaar der Dispositions- und Officialmaxime hat durch die Rechtsprechung und Prozeßwissenschaft feste Konturen erhalten. Das Wesen der Dispositionsmaxime liegt in der Befugnis der Parteien, über Streitgegenstand und Verfahren als Ganzes zu verfügen³⁸⁵. Diese Verfügungsbefugnis begründet die Verfahrensherrschaft

382) Vgl. für das Planfeststellungsverfahren Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 93; Kopp, § 73 Anm. 9; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 162.

383) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 73 Rdnr. 8; Diekmann, S. 127.

384) Vgl. Grunsky, Grundlagen, § 2.

385) Vgl. Kopp, VwGO, § 86 Anm. 1; Thomas/Putzo, Einl I 1; Wolff, VerwR III, § 156 IV b 2.

der Parteien, indem sie ihnen die Bestimmungsmacht über Beginn, Inhalt und Beendigung des Verfahrens zuweist³⁸⁶. Demgegenüber geht die Officialmaxime von der Verfahrensherrschaft des Gerichts bzw. einer Behörde aus³⁸⁷. Die Officialmaxime ist das zwar nicht einschränkungslose, aber doch grundsätzliche und maßgebliche Prinzip des Verwaltungsverfahrens.

Die gesetzlichen Regelungen über das atom- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zeigen die Antragsabhängigkeit dieser Verfahren³⁸⁸. Der Antrag bezweckt die Einleitung des Verfahrens und verpflichtet die Behörde zur Verfahrenseinleitung, sofern die formellen Voraussetzungen der Antragstellung vorliegen³⁸⁹. In dieser Verfahrensfunktion erschöpft sich allerdings nicht der Inhalt des Antrags, vielmehr kommt ihm auch materieller Gehalt zu. Als Mitwirkungsakt hat er insofern Bedeutung, als ohne den Willen des Betroffenen ein Verwaltungsakt nicht zustandekommt³⁹⁰.

Der Kern der Parteidisposition, die Entscheidung über "Ob" und "Worüber"³⁹¹ des Verfahrens, hat somit auch für die antragsgebundenen atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren seine Geltung.

2. Verhandlungs- oder Untersuchungsgrundsatz; Beweisanträge

Der Verhandlungsgrundsatz bedeutet im Prozeßrecht die Beibringung des Tatsachenstoffes, der die Entscheidungsgrundlage bilden soll. Die Parteien tragen also die Verantwortung für die Tatsachengrundlage³⁹². Demgegenüber normiert § 24 VwVfG, der auch im atom-

386) Vgl. Baur, S. 41; Thomas/Putzo, Einl I 1; Wolff, VerwR III, § 156 IV b 2.

387) Baur, S. 41; Kopp, § 22 Anm. 1; Wolff, VerwR III, § 156 IV b 1; Obermayer, FS Boorberg Verlag, S. 113.

388) Vgl. S. 31.

389) Badura in Erichsen/Martens, S. 250.

390) Badura, aaO; vgl. auch die Nachweise auf S.30.

391) Grunsky, Grundlagen, § 4 I, § 18 I.

392) Baur, S. 44; Thomas/Putzo, Einl I 1.

und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gilt, den Untersuchungsgrundsatz³⁹³. Die Behörde hat den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Die Beteiligten können Beweisanträge stellen. Dieses Recht steht aber nur Beteiligten iSd § 13 VwVfG zu, nicht allen Einwendungsberechtigten³⁹⁴. An diese Beweisanträge ist die Behörde nicht gebunden, vielmehr steht es in ihrem pflichtgemäßen Ermessen, ob sie ihnen stattgeben will.

Für den Fall, daß die beantragte Beweiserhebung zur Sachverhaltsermittlung erforderlich ist, liegt eine Ermessensreduzierung mit der Folge vor, daß die Stattgabe des Antrags die einzig richtige Entscheidung darstellt. Im übrigen muß § 10 S. 2 VwVfG beachtet werden, wonach Verwaltungsverfahren einfach und zweckmäßig durchzuführen sind. Dieser Grundsatz der Verfahrensökonomie verbietet es, unnötige Beweisanträge zuzulassen³⁹⁵. Eine Einschränkung gilt für die Einholung von Sachverständigengutachten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Nach § 13 der 9. BImSchV holt die Behörde die Sachverständigengutachten ein, soweit dies zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen erforderlich ist oder wenn der Antragsteller einwilligt, falls dadurch das Verfahren beschleunigt werden könnte. Darüber hinaus muß die Behörde vom Antragsteller beigebrachte Gutachten als sonstige Unterlage iSd § 10 Abs. I S. 2 BImSchG prüfen und bei der Entscheidung berücksichtigen. Der Untersuchungsgrundsatz erfährt hier somit eine gewisse Einschränkung, dem Antragsteller wird eine privilegierte, die Sachverhaltsermittlung beeinflussende Stellung eingeräumt³⁹⁶.

Das Instrumentarium des atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens (Bekanntmachung, Auslegung, Erörterung) führt darüber hinaus zu einer Vergrößerung des Umfangs und der Intensität der Sachverhaltsermittlungen und ist auf die bestmögliche Gewinnung der erforderlichen Informationen hin angelegt³⁹⁷.

393) Vgl. auch § 86 VwGO. Allgemein zum Untersuchungsgrundsatz vgl. Berg, DV 1976, S. 161 ff.; Pestalozza, FS Boorberg Verlag, S. 185.

394) Dazu S. 79; aA Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 53 f.

395) Vgl. Kopp, § 10 Anm. 4.

396) Stich/Porger, I A 10/5; kritisch Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 54

397) Vgl. Berg, DV 1976, S. 177; skeptisch Lukes, NJW 1973, S. 1211 f.

3. Mündlichkeit und Öffentlichkeit

Während in den Gerichtsverfahren der Grundsatz der Mündlichkeit³⁹⁸ gilt, hat im Verwaltungsverfahren grds. der Grundsatz der Schriftlichkeit seine Geltung. Lediglich wenn besondere Rechtsvorschriften dies anordnen, wie im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, hat eine Erörterung stattzufinden. Die hervorgehobene Stellung des Erörterungstermins beruht also auf der legislatorischen Entscheidung gegen eine schriftliche Abwicklung dieser Verfahren, nicht aber auf Geltung des Mündlichkeitsprinzips in diesen Verfahren.

Dieser Erörterungstermin ist jedoch nicht öffentlich in dem Sinn, daß, soweit die örtlichen und räumlichen Verhältnisse es gestatten, jedermann freien Zutritt zum Verhandlungsraum hat, sondern lediglich parteiöffentlich³⁹⁹.

B) Der Genehmigungsbescheid im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Nach Abschluß des Erörterungstermins tritt die Genehmigungsbehörde in die abschließende Sachprüfung ein. Sobald sie alle für die Bearbeitung des Antrags bedeutenden Umstände ermittelt hat, muß sie über den Antrag unverzüglich entscheiden, § 14 AtVfV, § 20 Abs. I der 9. BImSchV.

I. Genehmigungsbescheid

1. Der Genehmigungsbescheid und seine Zustellung

Die schriftlich zu erlassende und zu begründende Entscheidung ist dem Antragsteller und den Einwendern zuzustellen, § 15 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. VII BImSchG, § 20 Abs. III der 9. BImSchV; die Zustellung richtet sich nach dem VwZG. Diese Vor-

398) Vgl. Kopp, VwGO, § 101 Anm. 1; Thomas/Putzo, § 128 Anm. 1.

399) Dazu S. 96.

schriften gehen den § 37 Abs. II und § 39 Abs. II VwVfG als entgegenstehende Vorschriften vor. Somit gelten auch die von § 39 Abs. II VwVfG vorgesehenen Ausnahmen von der Begründungspflicht nicht⁴⁰⁰.

Von der Beendigung des Verfahrens auf andere Weise, z.B. Rücknahme des Antrags, sind o.g. Personen ebenfalls zu benachrichtigen, § 15 Abs. IV AtVfV, § 20 Abs. IV der 9. BImSchV.

Nach § 41 Abs. V VwVfG bleiben die Vorschriften über die Bekanntgabe eines Verwaltungsakts mittels Zustellung unberührt⁴⁰¹

Nach Sellner soll die Zustellung des Bescheides wegen der Präklusion nicht fristgerechter Einwendungen nur an die Einwender erfolgen, die fristgerecht Einwendungen erhoben haben⁴⁰²

Eine Einschränkung auf die rechtzeitig erhobenen Einwendungen ist aber dem klaren Wortlaut der Vorschriften nicht zu entnehmen.

Der Inhalt des Genehmigungsbescheides wird durch §§ 16 AtVfV, 21 der 9. BImSchV geregelt⁴⁰³; er kann auch mit Nebenbestimmungen versehen werden, § 12 BImSchG, 17 AtG⁴⁰⁴.

2. Zustellung bei Masseneinwendungen

Die Zustellung des Bescheides richtet sich grds. nach den Vorschriften des VwZG⁴⁰⁵. Zur Wirksamkeit gegenüber Dritten ist der Genehmigungsbescheid vollständig und mit Rechtsbehelfsbelehrung versehen (§§ 16 Abs. II Nr. 2 AtVfV, 21 Abs. II Nr. 2

400) Vgl. Ule, DVBl. 1976, S. 731.

401) Vgl. Schmitt Glaeser, FS Boorberg Verlag, S. 7; Ule, DVBl. 1976, S. 731.

402) Sellner, S. 91.

403) Vgl. zu den Einzelheiten Feldhaus, § 10 Anm. 14; Sellner, S. 92 ff.

404) Vgl. statt vieler Ule, DVBl. 1976, S. 731.

405) Vgl. statt vieler Feldhaus, § 10 Anm. 14; Engelhardt, § 10 Rdnr. 16; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 35.

der 9. BImSchV) zuzustellen. Fehlt die Rechtsbehelfsbelehrung, so gilt § 58 Abs. II VwGO⁴⁰⁶.

Wurden nach §§ 17, 18 VwVfG Vertreter bestellt, so hat die Zustellung an diese zu erfolgen, §§ 19 Abs. II, 14 Abs. III S. 4 VwVfG, § 8 Abs. I S. 2 VwZG⁴⁰⁷. Für den Fall, daß außer an den Antragsteller mehr als 300⁴⁰⁸ Zustellungen erforderlich sein würden, kann die Zustellung gemäß § 17 AtVfV, § 10 Abs. VIII BImSchG durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Entscheidend ist die Zahl der anfallenden Zustellungen, nicht die Zahl der erhobenen Einwendungen; die Zustellung von einem Vertreter mehrerer Einwender zählt als eine Zustellung⁴⁰⁹.

Die öffentliche Bekanntmachung wird dadurch bewirkt, daß der verfügende Teil des Bescheides und die Rechtsbehelfsbelehrung in der in § 4 Abs. I AtVfV, § 10 Abs. III S. 1 BImSchG vorgesehenen Form bekannt gemacht werden⁴¹⁰. Dabei ist auch auf Auflagen und andere Nebenbestimmungen, Ort und Zeit der Auslegung des Bescheides mit Begründung, Möglichkeit der Anforderung und die Fiktion der Zustellung mit Ende der Auslegungsfrist hinzuweisen.

Vom Tage nach der letzten Bekanntmachung an muß der gesamte Bescheid mit Begründung zwei Wochen zur Einsicht ausgelegt werden. Mit Ablauf dieser Auslegungsfrist gilt er als zugestellt, § 17 Abs. II letzter Satz AtVfV, § 10 Abs. VIII S. 5 BImSchG; die Monatsfrist zur Einlegung des Widerspruchs (§ 70 Abs. I S. 1 VwGO) beginnt zu laufen. Bis zum Ablauf der Widerspruchsfrist können von den Einwendern der Bescheid und seine Begründung angefordert werden, § 17 Abs. III AtVfV, § 10 Abs. VIII S. 6 BImSchG, wobei es hier ebensowenig wie bei der individuellen

406) Vgl. Winters, S. 392 Erl. 4 zu § 16 AtVfV; Sellner, S. 91; Lauer, ET 1972, S. 230.

407) Vgl. Foerster, SKV 1976, S. 362.

408) Vgl. § 99 VwVfG.

409) So wie hier Stich/Porger, § 10 Rdnr. 35; aA Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 74 Rdnr. 47 und § 19 Rdnr. 4.

410) Dazu S. 36.

Zustellung nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Bestimmungen darauf ankommt, ob die Einwendungen rechtzeitig erfolgt sind⁴¹¹.

§ 41 Abs. IV VwVfG, der ebenfalls die öffentliche Bekanntmachung eines Verwaltungsakts regelt, ist wegen der Spezialvorschriften im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht anwendbar⁴¹².

3. Widerruf und Rücknahme des Genehmigungsbescheides

§ 21 BImSchG regelt den Widerruf einer rechtmäßig erteilten Genehmigung, er entspricht im wesentlichen § 49 VwVfG. Der Widerruf einer Genehmigung, auch Teilgenehmigung und Vorbescheid⁴¹³, kann damit nur auf § 21 BImSchG gestützt werden; diese Regelung geht § 49 VwVfG vor. § 49 VwVfG kann nicht mehr zur Anwendung kommen⁴¹⁴. Die Rücknahme eines rechtswidrigen Bescheides ist im Immissionsschutzrecht nicht geregelt, so daß sie sich nach den Grundsätzen des § 48 VwVfG richtet⁴¹⁵.

Demgegenüber regelt das Atomrecht in § 17 Abs. III AtG nicht nur den Widerruf, sondern in § 17 Abs. II AtG auch die Rücknahme, so daß im Atomrecht die Regelungen des VwVfG (§§ 48 ff.) wegen inhaltsgleicher Bestimmungen überhaupt nicht anwendbar sind.

II. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern des atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens für den Verwaltungsprozeß

Die Anforderungen, die AtG, AtVfV, BImSchG und die 9. BImSchV an ein ordnungsgemäßes Genehmigungsverfahren stellen, sind, wie

411) Ebenso Stich/Porger, § 10 Rdnr. 36; Ule, § 10 Rdnr. 11; aA Feldhaus, § 10 Anm. 15 aE; Sellner, S. 92.

412) Ebenso Ule, DVBl. 1976, S. 731.

413) Vgl. § 9 Abs. III BImSchG; statt vieler Engelhardt, § 10 Rdnr. 13; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 38; Schmidt-Aßmann, FS BVerwG S. 581.

414) Ebenso Ule, DVBl. 1976, S. 731 und die Nachweise in FN 413.

415) Vgl. statt vieler Stich/Porger, § 10 Rdnr. 38; Schmidt-Aßmann, FS BVerwG, S. 581 f.; Ule, DVBl. 1976, S. 731 f.

bereits festgestellt wurde, umfangreich. Aus diesem Grunde lassen sich Verfahrensfehler nicht immer ausschließen.

Im Verwaltungsprozeß kann von den Betroffenen (§ 42 Abs. II VwGO)⁴¹⁶ nicht nur die Verletzung materieller Vorschriften, sondern auch die Nichtbeachtung von Verfahrensvorschriften geltend gemacht werden⁴¹⁷. Im Hinblick auf die Verletzung von Verfahrensvorschriften sind aber §§ 44 a VwGO, 46 VwVfG von erheblicher Bedeutung. So können gemäß § 44 a VwGO Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen generell nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden. Der gemäß § 97 Nr. 2 VwVfG eingefügte § 44 a VwGO soll die Erschwerung von Verwaltungsverfahren und die Zunahme von Rechtsbehelfsverfahren verhindern⁴¹⁸. Bestritten ist, ob unter Rechtsbehelf iSd § 44 a VwGO nur Anfechtungsverfahren⁴¹⁹ oder jede Form der Klage, einschließlich der Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes⁴²⁰ zu verstehen ist. Im letzteren Fall wären Dritte, z. B. bei Verletzung der Vorschriften über Bekanntmachung, Auslegung, Einsichtnahme oder Erörterung gehalten, den Verfahrensausgang - den Erlaß des Genehmigungsbescheides - abzuwarten und könnten erst dann den Verfahrensfehler mit dem Rechtsbehelf gegen die Sachentscheidung geltend machen⁴²¹. Dadurch würde die Verfahrensbeteiligung erheblich relativiert. Der im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu beteiligende Bürger wäre in

416) Zu Begriff und Funktion vgl. Eyermann/Fröhler, § 42 Rdnr. 84 ff.; Kopp, VwGO, § 42 Anm. 12.

417) Vgl. Sellner, S. 156; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 37.

418) Vgl. RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910; Kopp, NJW 1976, S. 1966 f; ders., § 97 Anm. 3.

419) So Meyer/Borgs, § 97 Rdnr. 17, Knack, § 97 Rdnr. 4.

420) So Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 97 Rdnr. 8; Weides, S. 78; VG Köln, NJW 1978, S. 1397.

421) So VG Köln, NJW 1978, S. 1397.

puncto Verfahrensverstöße (z.B. Ausschluß vom Erörterungstermin) rechtsschutzlos, insbesondere wenn man § 46 VwVfG Rechnung trägt. § 44 a VwGO muß daher restriktiv ausgelegt werden. Dafür sprechen auch Gründe der Prozeßökonomie; der Bürger würde sonst gezwungen, die Sachentscheidung "auf Verdacht" anzugreifen, was u.U. z.B. bei erfolgter Gewährung der Akteneinsicht vermieden worden wäre⁴²².

Mögliche Fehler der Bürgerbeteiligung sind i.d.R. nicht so schwerwiegende Fehler, daß sie die Nichtigkeit der Genehmigung zur Folge hätten (§ 44 VwVfG)⁴²³. Mängel der Bekanntmachung führen dazu, daß die Ausschlußfrist nicht in Lauf gesetzt wird⁴²⁴. Im übrigen ist der Verfahrensverstoß unbeachtlich (§ 46 VwVfG)⁴²⁵, falls in der Sache keine andere Entscheidung hätte getroffen werden können⁴²⁶. Darüber hinaus hat die Behörde bis zur Klageerhebung die Möglichkeit, den Verfahrensfehler nach Maßgabe des § 45 VwVfG zu heilen⁴²⁷.

III. Verfahren bei Teilgenehmigungen und Vorbescheid

AtG und BImSchG kennen folgende drei Genehmigungstypen: Voll-, Teil- und Änderungsgenehmigung und den Vorbescheid. Zwar hat die Teilgenehmigung im AtG keine Regelung gefunden.

422) So wie hier Plagemann, NJW 1978, S. 2261; Sellner, S. 76.

423) Vgl. VGH Bad.-Württ., BB 1965, S. 1336; OVG Lüneburg, BB 1965, S. 1336.

424) Vgl. die Nachweise auf S.74.

425) Die Vorschrift entspricht in Funktion und Bedeutung § 144 Abs. IV VwGO.

426) Vgl. Stich/Porger, § 10 Rdnr. 37; Sellner, S.156; Ule, § 10 Rdnr. 9 b.

427) Vgl. Sellner, S. 157; Stich/Porger, § 10 Rdnr. 37; Ule, § 10 Rdnr. 9 b.

Die Verweisung des § 7 Abs. IV S. 3 AtG auf § 8 BImSchG setzt jedoch deren Zulässigkeit voraus. § 18 AtVfV hat dessen Bestimmung z.T. wörtlich ins Atomrecht übernommen. Der Begriff der Teilgenehmigung entspricht also dem des § 8 BImSchG. Die bisherige Darstellung bezog sich - von wenigen notwendigen Ausnahmen abgesehen - ausschließlich auf die Regelungen über die Vollgenehmigung.

Mit der Ermöglichung von Teilgenehmigung und Vorbescheid kommen AtG, BImSchG und ihre Verfahrensordnungen, die hierfür Sonderbestimmungen aufweisen, in Anlehnung an die bisherige gewerberechtliche Judikatur⁴²⁸ den Bedürfnissen der Verwaltung und den Interessen der Unternehmer entgegen⁴²⁹.

Für die Einführung von Teilgenehmigung und Vorbescheid war wesentlich: beide dienen der Verfahrensbeschleunigung. Dem Antragsteller wird es ermöglicht, vor dem Antrag auf Erteilung einer Genehmigung eine Entscheidung über Einzelbereiche der geplanten Anlage herbeizuführen, wovon in der Praxis meist Gebrauch gemacht wird⁴³⁰. Dadurch wird das erhebliche Kostenrisiko drastisch gemindert⁴³¹.

Die Genehmigungstypen und der Vorbescheid haben eine abschließende Regelung erfahren; andere über diesen Katalog hinausgehende Typen bzw. eine andere Ausgestaltung des Vorbescheides sind nicht zuzulassen⁴³².

428) Vgl. BVerwGE 24, S. 23 = DVBl. 1966, S. 686 = DÖV 1967, S. 135 = GewArch 1967, S. 154 = NJW 1967, S. 70; Stich/Porger, § 8 Rdnr. 1 und § 9 Rdnr. 1; Ule, § 8 Rdnr. 1.

429) Ebenso Schwarze, DÖV 1973, S. 704; Sellner, NJW 1975, S. 806/7; aA Blickle, S. Dt. ARS, S. 196: führt idR zum Verwaltungsmehraufwand."

430) Dazu insbesondere Lauer, ET 1972, S. 231.

431) Vgl. Schäfer, DÖV 1977, S. 88; Schwarze, DÖV 1973, S. 704; J. Meyer, S. 48; Schmidt-Aßmann, FS BVerwG, S. 574; Thieme, BR 1973, S. 713; Ule, DVBl. 1972, S. 442.

432) Ebenso Sellner, NJW 1975, S. 801; ders., S. 112.

1. Besonderheiten für das Verfahren bei Teilgenehmigungen⁴³³

Durch Teilgenehmigungen wird der Aufbau von Anlagen zu einer Zeit ermöglicht, zu der der Endausbau der Anlage nur in Umrissen bekannt ist⁴³⁴. Auch für die Teilgenehmigungsverfahren gelten grds. die Vorschriften des AtVfV, 9. BImSchV, § 10 Abs. I - VIII BImSchG, da sich die Teilgenehmigung von der Vollgenehmigung lediglich durch ihren eingeschränkten Wirkungsbereich unterscheidet⁴³⁵. Außerdem sind die §§ 18 Abs. II AtVfV, 22 der 9. BImSchV ergänzend heranzuziehen; diese können die allgemeinen Vorschriften ggf. verdrängen⁴³⁶. Der Erlaß einer Teilgenehmigung setzt einen besonderen Antrag voraus, der die Angabe enthalten muß, daß eine Teilgenehmigung beantragt wird (§§ 2 Abs. II Nr. 2 AtVfV, § 3 Nr. 2 der 9. BImSchV). Aus dem Antrag muß sich Art und Umfang der begehrten Teilgenehmigung (Errichtungs- oder Änderungsgenehmigung)⁴³⁷ ergeben.

Die Behörde kann - Ermessen - gemäß §§ 18 Abs. II AtVfV, 22 der 9. BImSchV zulassen, daß in den Unterlagen endgültige Angaben nur hinsichtlich des Gegenstandes der Teilgenehmigung gemacht werden. Allerdings müssen auch solche Unterlagen beigebracht werden, die für eine vorläufige Prüfung ein ausreichendes Urteil über die Genehmigungsfähigkeit (Errichtung und Betrieb) der Gesamtanlage ermöglichen (§§ 18 Abs. II S. 2 AtVfV, 22 Abs. I S. 2 der 9. BImSchV)⁴³⁸. Ferner ist das Vorhaben öffentlich

433) Zu den materiellen Voraussetzungen vgl. § 18 Abs. I AtVfV; § 8 BImSchG; Mattern/Raisch, § 7 Rdnr. 6; Sellner, S.113; Stich/Porger, § 8 Rdnr. 2; Ule, § 8 Rdnr. 2,3.

434) Vgl. Schäfer, DÖV 1977, S. 88; Schwarze, DÖV 1973, S.807.

435) Ähnlich Feldhaus, § 10 Anm. 16; Stich/Porger, § 10 Rdnr.39.

436) Vgl. statt vieler Winters, S. 88.

437) Vgl. Sellner, NJW 1975, S.802; Stich/Porger, § 8 Rdnr.4.

438) Vgl. Sellner, NJW 1975, S. 802; ders., S. 115; Schulz, DVBl. 1977, S. 330; Winters, S. 20; Gelzer, BauR 1977, S. 2; BVerwG, DVBl. 1972, S. 678: da eine Anlage nur errichtet werde, um betrieben zu werden; VGH Bad.-Württ., DVBl. 1976, S. 538; bay. VGH, DVBl. 1975, S. 199; VG Würzburg, NJW 1977, S. 1649.

bekanntzumachen⁴³⁹. Auszulegen sind gemäß § 22 Abs. II der 9. BImSchV nur die Unterlagen nach § 4 der 9. BImSchV, die den Gegenstand der jeweiligen Teilgenehmigung betreffen und darüber hinaus die Angaben über Auswirkungen der Anlage auf Nachbarschaft und Allgemeinheit enthaltenden Unterlagen. Demgegenüber verbleibt es im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren bei § 6 AtVfV, weil der dem § 22 Abs. II der 9. BImSchV entsprechende § 18 Abs. III des RegEntwurfs der AtVfV⁴⁴⁰ auf Initiative des Bundesrates hin gestrichen wurde⁴⁴¹. Die danach u. a. auszuliegende Kurzbeschreibung muß sich gemäß § 3 Abs. III AtVfV auf die ganze Anlage beziehen; aus ihr müssen sich die voraussichtlichen Auswirkungen der Gesamtanlage auf Dritte ergeben. Eine lediglich auf den Gegenstand der Teilgenehmigung beschränkte Kurzbeschreibung würde dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit nicht genügen, insbesondere weil die Teilgenehmigung nach der Intention des Verordnungsgebers einen Schritt auf dem Weg zur Vollgenehmigung darstellt⁴⁴².

Da die 9. BImSchV an die AtVfV angepaßt werden sollte, muß man auch für die Kurzbeschreibung im immissionsschutzrechtlichen Verfahren verlangen, daß in ihr die voraussichtlichen Auswirkungen der Gesamtanlage auf Dritte dargestellt werden⁴⁴³.

Da die öffentliche Bekanntmachung und Auslegung kein formalistischer Selbstzweck ist, muß eine erneute Bekanntmachung und Auslegung nach Erteilung einer Teilgenehmigung und vor Erteilung eines weiteren Genehmigungsaktes nur dann erfolgen, wenn hierfür ein zusätzliches Informationsbedürfnis besteht. Dies ist

439) Vgl. S. 36.

440) BR-Drs. 524/76, S. 17.

441) BR-Drs. 524/1/76; S. 22.

442) Zu den Gefahren vgl. Breuer, NJW 1977, S. 1031; Schmidt-Aßmann, FS BVerwG, S. 572.

443) Vgl. Ausschlußempfehlungen, BR-Drs. 526/1/76, S. 27

der Fall, wenn die zusätzlichen Antragsunterlagen für die weiteren Genehmigungsakte weitere Umstände offenbaren, die für die Belange Dritter erheblich sein können⁴⁴⁴.

Diese Auslegung hat den Vorteil, daß, wenn der Unternehmer bei Beantragung der Teilgenehmigung oder auch des Vorbescheides alle Unterlagen offenlegt, die für die Belange Dritter von Bedeutung sind, die Einwender einen zuverlässigen Überblick über die gesamte Umweltbelastung erhalten. Sonst würden sie nur nach und nach Teile der Anlage und ihre Auswirkungen auf die Umwelt kennenlernen.

Aus §§ 18 AtVfV, 22 der 9. BImSchV ergibt sich als Folge für den Erörterungstermin im Teilgenehmigungsverfahren, daß nur die in §§ 18 AtVfV, 22 der 9. BImSchV bezeichneten Unterlagen und die daraufhin eingegangenen Einwendungen Gegenstand der Erörterung sind.

Im übrigen gilt das für das Verfahren bei der Vollgenehmigung bereits Gesagte.

2. Besonderheiten für das Vorbescheidsverfahren⁴⁴⁵

Im Unterschied zur Teilgenehmigung handelt es sich beim Vorbescheid (§ 7 a AtG, § 9 BImSchG) nicht um eine Genehmigung i.S.d. § 7 AtG, § 10 BImSchG, vielmehr wird hier mit feststellender verbindlicher Wirkung über eine für die Vollgenehmigung vorgreifliche Frage oder einzelne Genehmigungsvoraussetzungen, z.B. Standortwahl, entschieden⁴⁴⁶.

444) Dazu S.72 m.w.N.

445) Zu den materiellen Voraussetzungen vgl. Sellner, S. 117; Stich/Porger, § 9 Rdnr. 6 ff; Ule, § 9 Rdnr. 2 ff.

446) Vgl. Schulz, DVBl. 1977, S. 331; Schwarze, DÖV 1973, S.704; Sellner, NJW 1975, S. 803 f.; Thieme, DÖV 1976, S. 299; Schmieder, 5. Dt. ARS, S. 170; Schmidt-Abmann, FS BVerwG, S. 575.

Nach § 7 a AtG, § 10 Abs. IX BImSchG gelten § 7 Abs. IV, V AtG, § 10 Abs. I - VIII BImSchG und damit die diesbezüglichen Regelungen der AtVfV, 9. BImSchV entsprechend. Ergänzend gelten §§ 19 AtVfV, 23 der 9. BImSchV. Es braucht also auch hier lediglich auf die Besonderheiten des Verfahrens eingegangen zu werden. Für den Antragsinhalt gelten § 19 Abs. I, § 2 Abs. II Nr. 2 AtVfV, §§ 23 Abs. I, 3 Nr. 2 der 9. BImSchV. Der Antrag auf Erteilung eines Vorbescheides braucht nicht auf einen bestimmten Standort bezogen zu sein. Falls aber nicht klar ist, in welchem Land die Anlage errichtet werden soll, kann der Antragsteller eine Bindungswirkung über die Grenzen des Landes hinaus, in dem der Vorbescheid erteilt wurde, nicht erreichen. §§ 19 Abs. V AtVfV, 23 Abs. IV der 9. BImSchV verweisen auf die Vorschriften über die Teilgenehmigung (§ 18 AtVfV, § 22 der 9. BImSchV); es gilt daher auch beim Vorbescheid das dort Erörterte.

§ 19 Abs. II AtVfV schreibt darüber hinaus noch vor, daß die öffentliche Bekanntmachung bei standortunabhängigen Anträgen zusätzlich auch noch im Bundesanzeiger bekanntzumachen ist.

Der Inhalt des Vorbescheides ergibt sich aus §§ 19 Abs. III, IV AtVfV, § 23 Abs. II, III der 9. BImSchV⁴⁴⁷.

3. Von Teilgenehmigung und Vorbescheid ausgehende Wirkungen

Hinsichtlich der Wirkungen ist zwischen den Fragen der Unanfechtbarkeit gemäß § 7 b AtG, § 11 BImSchG, des Einwendungsausschlusses, der das Verhältnis zu den Einwendern charakterisiert, einer erneuten Auslegungs- und Erörterungsbedürftigkeit und der Bindungswirkung für später sich anschließende Genehmigungsverfahren, also das Verhältnis Antragsteller zur Genehmigungsbehörde, strikt zu trennen⁴⁴⁸.

447) Zu den Einzelheiten hinsichtlich des Inhalts vgl. Sellner, S. 118 m.w.N.

448) Vgl. Kuhnt, AtW 1977, S. 407; Büdenbender, ET 1978, S. 429.

a. Präklusionswirkung

§ 7 b AtG, § 11 BImSchG, die ebenfalls der Verfahrenskonzentration dienen, enthalten eine Sonderform der Präklusion bei vorangegangenen Teilgenehmigungs- und Vorbescheidsverfahren. Durch diese Bestimmungen wird aus Gründen der Verfahrensökonomie verhindert, daß die Genehmigungsbehörde in weiteren Verfahrensabschnitten bis hin zur letzten Stufe Einwendungen zu prüfen hat, die sachlich zur ersten Stufe gehören. Unabhängig davon, ob eine neuerliche Bekanntmachung und Auslegung erforderlich ist⁴⁴⁹, werden Einwender in den weiteren Verfahren über die Genehmigung mit Einwendungen aufgrund von Tatsachen, die schon im vorhergehenden Verfahren über Teilgenehmigung oder Vorbescheid fristgerecht vorgebracht worden sind oder nach den ausgelegten Unterlagen hätten vorgebracht werden können, nicht mehr gehört.

Die hiermit verbundene Einschränkung der Rechte Dritter ist jedoch nur vertretbar, wenn über die früheren Einwendungen abschließend entschieden wurde⁴⁵⁰. Daher setzen die §§ 7 b AtG, 11 BImSchG die Unanfechtbarkeit von vorangegangener Teilgenehmigung und Vorbescheid voraus. Unanfechtbarkeit erreicht ein Verwaltungsakt - und somit auch Teilgenehmigung und Vorbescheid - durch zulässigen Rechtsbehelfsverzicht der Anfechtungsberechtigten, durch Ablauf der Rechtsbehelfsfrist (§§ 70 Abs. I S. 1, 74 Abs. I S. 2 VwGO) und durch ein formell rechtskräftiges klageabweisendes Urteil⁴⁵¹; wobei die Unanfechtbarkeit hier nicht absolut gemeint sein kann, sondern es entscheidend ist, daß Vorbescheid bzw. Teilgenehmigung demjenigen gegenüber unanfechtbar ist, dem die erweiterte Präklusion nach §§ 7 b AtG, 11 BImSchG entgegengehalten werden soll⁴⁵².

Bereits oben wurde erörtert⁴⁵³, unter welchen Voraussetzungen von Bekanntmachung und Auslegung abgesehen werden kann. Die

449) Vgl. S. 72, 73 ff.

450) Vgl. RegBegr, BT-Drs. 7/179, S. 61

451) Vgl. dazu allgemein Wolff/Bachof, VerwR I, § 52 II c; außerdem Stich/Porger, § 11 Rdnr. 4; Ule, § 11 Rdnr. 2.

452) In diesem Sinne OVG Lüneburg, ET 1978, S. 44 f.; ebenso Sellner, S. 121.

453) Vgl. S. 72.

Frage wird von §§ 4 Abs. II AtVfV, 8 Abs. II der 9. BImSchV geregelt, wobei es darauf ankommt, daß ein den Anforderungen der §§ 4 Abs. I, 5, 6 AtVfV, §§ 9 Abs. I, 10, 11 der 9. BImSchV entsprechendes Teilgenehmigungsverfahren bzw. Vorbescheidsverfahren durchgeführt worden ist.

Unterblieb wegen §§ 4 Abs. II AtVfV, 8 Abs. II der 9. BImSchV eine erneute Bekanntmachung und Auslegung, fragt es sich, ob der Vorbescheid bzw. die Teilgenehmigung Dritten zugestellt werden muß. Eine Zustellung erfolgt gemäß §§ 15 Abs. III AtVfV, 10 Abs. VII BImSchG nur an diejenigen, die Einwendungen erhoben haben⁴⁵⁴. Zur Erhebung von Einwendungen konnte es aber in diesen Teilgenehmigungs- bzw. Vorbescheidsverfahren nicht kommen. Konsequenz wäre es, von einer Zustellung bzw. Bekanntmachung und Auslegung nach § 17 AtVfV, § 10 Abs. VIII BImSchG abzusehen⁴⁵⁵. Gegen diese Auffassung und für die Zustellung bzw. Bekanntmachung und Auslegung des Genehmigungsbescheides sprechen nicht nur Zweckmäßigkeit und Rechtssicherheit, sondern auch die ratio der §§ 7 b AtG, § 11 BImSchG. Die Rechtsbehelfsfrist kann diesen Personen gegenüber nur so gemäß § 58 Abs. II VwGO in Lauf gesetzt werden. Ein Rechtsbehelf dieser Personen wäre sonst lange Zeit möglich; die Unanfechtbarkeit träte nicht ein. Auch Sinn und Zweck der Regelungen der §§ 7 b AtG, 11 BImSchG, Verfahrensrisiken zu mindern, die darin bestehen, daß die Genehmigungsbehörde Einwendungen bis zur letzten Verfahrensstufe zu prüfen hat, die sachlich zur ersten gehören, sprechen dafür⁴⁵⁶.

Eine andere Frage ist, ob die Präklusionswirkung des § 7 b AtG, 11 BImSchG auch durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 II VwGO eintritt. Dies muß angesichts des eindeutigen

454) Vgl. S. 107/108.

455) In diesem Sinne wohl OVG Lüneburg, ET 1978, S. 44 f.; VG Oldenburg, Zwischenurteil v. 14.10.1977 - I A 371.72 S, bei Rengeling, JZ 1978, S. 456, zu § 7 b AtG a.F. (gestrichen durch Art. 1 Nr. 4 b des 4. Gesetzes zur Änderung des AtG vom 30.8.1976, BGBl. I S. 2573) die davon ausgehen, daß die Auslegung des Bescheides mangels vorausgehenden Verfahrens nicht erforderlich ist.

456) Ebenso Sellner, S. 119 f.; Rengeling, JZ 1978, S. 456.

Wortlautes, von Sinn und Zweck der Vorschrift und des Willens des Gesetzgebers verneint werden⁴⁵⁷. Wollte der Gesetzgeber, daß auch die Anordnung der sofortigen Vollziehung die Wirkung der §§ 7 b AtG, 11 BImSchG auslöst, dann hätte er dies eindeutig klarstellen müssen, wie z.B. in § 6 Abs. I VwVG: "...unanfechtbar ist oder sein sofortiger Vollzug angeordnet ist."

Liegt keine Unanfechtbarkeit des früheren Bescheides vor, so kann in jedem neuen Genehmigungsabschnitt und in jedem Gerichtsverfahren über diesen Abschnitt eine Begrenzung der Einwendungen nach § 7 b AtG, § 11 BImSchG nicht hergeleitet werden. Innerhalb des jeweiligen Abschnitts greifen natürlich die §§ 7 Abs. II S.2 AtVfV, § 10 Abs. III S. 3 BImSchG ein.

Stützt sich der Einwender im weiteren Verfahren auf neue Tatsachen, die im vorherigen Verfahren nicht vorgebracht worden sind und auch nicht vorgebracht werden konnten, greifen §§ 7 b AtG, 11 BImSchG ebenfalls nicht ein.

Liegen dagegen die Voraussetzungen des § 7 b AtG, § 11 BImSchG vor so gilt die Präklusion nicht nur im Teilgenehmigungsverfahren, sondern auch im Verwaltungsprozeß über dieses Teilgenehmigungsverfahren.

Der Einwendungsausschluß der §§ 7 b AtG, 11 BImSchG knüpft nicht an den Regelungsgegenstand der vorhergehenden Bescheide an, sondern an die im früheren Verfahren ausgelegten Unterlagen⁴⁵⁸. Daher kann die Präklusionswirkung über den Regelungsgegenstand der Bescheide hinausgehen. Dies gilt sowohl für § 7 b AtG als auch für § 11 BImSchG. Sellner⁴⁵⁹ will demgegenüber bei § 7 b AtG an den Regelungsgegenstand anknüpfen, verkennt jedoch, daß die Wendung "oder nach den ausgelegten Unterlagen hätte erkennen können" das entscheidende Kriterium ist. Dabei ist darauf abzustellen, was ein durchschnittlich begabter Einwender den ausgelegten Unterlagen hätte entnehmen können⁴⁶⁰.

457) Ebenso OVG Lüneburg, GewArch 1975, S. 303 = ET 1975, S.234; Sellner, S. 121 nach inzwischen geläuterter Auffassung; Büdenbender, ET 1978, S. 430; offengelassen von OVG Münster, ET 1978, S. 450 ff.

458) Ebenso Feldhaus, § 11 Anm. 2; Kuhnt, AtW 1977, S.407; J.Meyer, S. 79; Stich/Porger, § 11 Rdnr. 5; Sellner, S.121.

459) Sellner, S. 121 FN 213.

460) Vgl. Stich/Porger, § 10 Rdnr. 5.

§ 7 b AtG, § 11 BImSchG sollen nicht für Äußerungen von Rechtsansichten gelten⁴⁶¹. Das OVG Lüneburg⁴⁶² führt dazu aus, daß Angriffe gegen den Bescheid, die auf Ermessensfehler oder Verstoß gegen höherrangiges Recht gestützt werden, nicht auf Tatsachen beruhen würden und somit keine Einwendungen i.S.d. §§ 7 b AtG, 11 BImSchG seien. Dieser Ansicht kann schwerlich gefolgt werden; Versteht man unter Einwendungen Anregungen und Bedenken⁴⁶³ so fallen darunter auch Äußerungen von Rechtsansichten. Sie wird auch nicht dem Sinn und Zweck der Vorschriften - Verfahrenskonzentration - gerecht. Darüber hinaus erscheint es nicht einsichtig, warum derjenige, der die Möglichkeit, den vorangegangenen Bescheid anzufechten, nicht genutzt hat, nicht gemäß § 7 b AtG, § 11 BImSchG ausgeschlossen werden soll⁴⁶⁴.

b. Bindungswirkung von Teilgenehmigung und Vorbescheid im Hinblick auf die Erteilung weiterer Genehmigungen

Im Verhältnis von Antragsteller zur Genehmigungsbehörde entfaltet die Teilgenehmigung in puncto auf den genehmigten Anlagenteil volle Bindungswirkung. Die Summe aller Teilgenehmigungen muß die Anlage in ihrem gesamten genehmigungspflichtigen Umfang abdecken. Das Fehlen bzw. die Aufhebung einer Teilerrichtungsgenehmigung führt dazu, daß die gesamte Anlage nicht genehmigt werden darf⁴⁶⁵. Die rechtskräftige Aufhebung einer Teilgenehmigung hindert die Vergabe weiterer Teilgenehmigungen, bzw. bereits erteilte müssen aufgehoben werden⁴⁶⁶. Da spätere Teilgenehmigungen im Verhältnis zu früheren bzw. zum Vorbescheid keine Vollziehung bedeuten, der sofortige Vollzug von Teilgenehmigungen daher nicht von der sofortigen Vollziehbarkeit

461) OVG Lüneburg, DVBl. 1975, S. 193; OVG Lüneburg, ET 1978, S 44; ihm folgend Stich/Porter, § 11 Rdnr. 6.

462) DVBl. 1975, S. 193.

463) Vgl. S. 76.

464) Im Ergebnis ebenso Sellner, S. 122; wohl auch Kuhnt, AtW 1977, S. 407; Rengeling, JZ 1978, S. 456.

465) Vgl. BVerwG, DVBl. 1972, S. 678.

466) Vgl. VHG Rad.-Würrtt., ESVGH 27, S. 131 ff. = DVBl. 1976, S. 538 ff. mit Anm. Fischerhof, DVBl. 1976, S. 549.

der ersten Teilgenehmigung abhängt, kann der sofortige Vollzug der ersten Teilgenehmigung nicht mit dem Resultat angegriffen werden, daß dadurch eine Schranke für die sofortige Vollziehbarkeit der Folgegenehmigungen geschaffen wird⁴⁶⁷.

Volle Bindungswirkung besteht beim Vorbescheid in dem Umfang, in dem über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen⁴⁶⁸ oder die Standortfrage entschieden wurde⁴⁶⁹. Diese Bindung ist u. U. durch eine Änderung der Sach- und Rechtslage eingeschränkt⁴⁷⁰.

Bindungswirkung entfaltet der Standortvorbescheid bzw. die den Standort und das Konzept der Anlage umfassende erste Teilerrichtungsgenehmigung auch im Hinblick auf die Erteilung weiterer erforderlicher Teilgenehmigungen, sofern die Sach- und Rechtslage sich nicht ändert. Der abweichenden Ansicht des OVG Münster, das eine endgültige Bindung für nachfolgende Genehmigungsabschnitte ablehnt, seinen eigenen Standpunkt aber wieder relativiert, wenn es von "der Anerkennung einer gewissen aus dem Charakter der Vorläufigkeit sich ergebenden Bindungswirkung" spricht⁴⁷¹, kann nicht gefolgt werden. Denn es ist ein Widerspruch, die Errichtung von Anlageteilen an einem bestimmten Standort zuzulassen und gleichzeitig den Standort in Frage zu stellen⁴⁷².

Aufgrund dieser Bindungswirkung für spätere Genehmigungen und der Wirkung der §§ 7 b AtG, 11 BImSchG für Dritte erscheint es angebracht, zu erlauben, daß Betroffene schon im Verfahren gegen

467) Vgl. OVG Münster, ET 1978, S. 452; Büdenbender, ET 1978, S. 429.

468) Vgl. Blicke, S. Dt. ARS, S. 191 f.; Schmieder ebda., S. 169 f.

469) Vgl. Engelhardt, § 9 Rdnr. 10; Sellner, S. 123; ders., NJW 1975, S. 804; Ule, § 9 Rdnr. 5; BVerwG, DVBl. 1972, S. 678; OVG Lüneburg, GewArch 1975, S. 303; VG Mannheim, DVBl. 1976, S. 538.

470) Vgl. BVerwGE 24, S. 23 = GewArch 1967, S. 159 ff. = NJW 1967, S. 70 ff.; Engelhardt, § 9 Rdnr. 10; Sellner, S. 123; Schmidt-Aßmann, FS BVerwG, S. 581.

471) OVG Münster, ET 1978, S. 450 f.; zustimmend Büdenbender, ET 1978, S. 429.

472) Im Ergebnis ebenso Sellner, S. 123; Engelhardt, § 9 Rdnr. 10; Fischerhof, DVBl. 1976, S. 550.

die erste Teilerrichtungsgenehmigung bzw. den Vorbescheid geltend machen können, von den durch den Betrieb der Anlage bedingten Auswirkungen gefährdet zu werden⁴⁷³ (sog. Antizipation der Gefährdung).

3. Kapitel: Die Planfeststellungsverfahren

Neben den atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach AtG, AtVfV, BImSchG und der 9. BImSchV sind die in verschiedenen Fachgesetzen vorgeschriebenen Planfeststellungsverfahren von erheblicher umweltschutzrechtlicher¹ Relevanz².

A) Allgemeines über Planfeststellungen

I. Begriff und historische Entwicklung der Planfeststellung

1. Die Planfeststellung ist kein Produkt erst neuerer Rechtsentwicklung. Planfeststellung und Planfeststellungsverfahren reichen in ihrer geschichtlichen Entwicklung ins vorige Jahrhundert zurück. Die geschichtliche Entwicklung des Rechtsinstituts der Planfeststellung wurde bereits ausführlich³ geschildert und soll hier nicht näher vertieft werden. Auch die Streitfrage, ob der Ursprung der Planfeststellung in ihrer heutigen Gestalt in dem preußischen sog. Vorflutedikt vom

473) Ebenso BVerwG, DVBl. 1972, S. 678; OVG Lüneburg, ET 1978, S. 36; OVG Lüneburg, DVBl. 1975, S. 193; Blümel, DVBl. 1975, S. 703; ders., DVBl. 1973, S. 442; Wahl, DÖV 1975, S. 373; Winters, DÖV 1978, S. 269; aA Bay.VGH, DVBl. 1975, S. 199; Fischerhof, ET 1975, S. 183; ders., DVBl. 1976, S. 549; Stich/Porger, § 9 Rdnr. 15.

1) Zum Begriff vgl. S. 15.

2) Vgl. Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 30; Diekmann, S. 4 f.; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 300.

3) Vgl. Blümel, Planfeststellung I; auch Diekmann, S. 10 ff.; Manner, S. 9 ff.

15. Mai 1811⁴, in § 4 des preuß. Eisenbahngesetzes vom 3. November 1838⁵ oder in den §§ 15 ff. des preuß. Enteignungsgesetzes liegt⁶, kann dahinstehen, da sie für die Untersuchung ohne Bedeutung ist.

Im Reichsrecht war das Institut der Planfeststellung schon im Telegraphenwegegesetz vom 18.12.1899 bekannt, erlangte seine herausragende Bedeutung im Eisenbahnrecht durch Art. 89 WRV, der den Grundstein zur einheitlichen Reichsbahnverwaltung legte und auch erstmals im Straßenrecht durch das Reichsautobahngesetz von 1933⁷.

2. Der Begriff der Planfeststellung wird weder vom VwVfG noch von den Fachgesetzen definiert. Bei der Planfeststellung handelt es sich um die behördliche Feststellung eines verbindlichen Bauplans für sich aus der Fachplanung herleitende bestimmte, konkrete und raumbezogene Maßnahmen, die rechtsgestaltend alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen den durch den Plan Betroffenen und dem Träger des Vorhabens regelt sowie andere behördliche Entscheidungen ersetzt (sog. Konzentrationsmaxime)⁸. Im Gegensatz zur gebietsbezogenen umfassenden Gesamtplanung beschränkt sich die Planfeststellung auf die Regelung der Einrichtung und räumlichen Einordnung bestimmter Vorhaben in die

4) So Diekmann, S. 10 ff.; Friesecke, ZfW 1966, S. 56 f.; wohl auch Wolff, VerwR III, § 158 II a 2.

5) So Blümel, Planfeststellung I, S. 88; Breuer, Planung, S. 66; Forsthoff, S. 304; Kodal, S. 699; Manner, S. 9; Fickert, Planfeststellung, S. 3 f.; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 8.

6) In diesem Sinne Sigl, Vorbem. vor § 28; Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdnr. 1.1, sehen den Ursprung im Eisenbahn- und Enteignungsgesetz zugleich.

7) Näheres zur Entstehungsgeschichte vgl. Blümel, Planfeststellung I; Kodal, S. 699 f.; Fickert, Planfeststellung, S. 5.

8) Vgl. Blümel, Planfeststellung I, S. 24; Badura in Erichsen/Martens, S. 290; Dölker, BayVB1. 1975, S. 337; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 7 ff.; Kreibohm, Der Landkreis 1977, S. 158; Manner, S. 2 f.; Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdnr. 3; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 152; Wolff, VerwR III, § 158 II c.

Umwelt; darum fallen unter Plan in diesem Sinne nicht Bauleitpläne, Raumordnungspläne und Landesentwicklungspläne⁹.

Die Planfeststellung dient der zügigen Durchführung des geplanten Vorhabens, versucht die berührten zahlreichen divergierenden öffentlichen und privaten Interessen nach Möglichkeit auszugleichen, das Vorhaben verbindlich zu gestalten und vor späteren Einwendungen zu sichern¹⁰.

Unter diesem Planfeststellungsbegriff ist aber nicht die enteignungsrechtliche Planfeststellung zu verstehen, die zwar die Bezeichnung mit jenem gemeinsam hat, sich aber davon in ihrem Rechtscharakter unterscheidet¹¹. Die Enteignung verfolgt nicht den Zweck der Raumgestaltung im Sinne einer Entscheidung über die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens, sondern dient der Durchsetzung einer zuvor bereits anderweitig getroffenen Raumgestaltungsentscheidung gegenüber privaten Rechten¹². Die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit der Anlage ist somit Vorfrage der Enteignungsentscheidung, nicht aber deren Gegenstand¹³.

Zur Begriffsbestimmung sei aber weiter vermerkt, daß der Begriff "Planfeststellung" grundsätzlich mehrdeutige Verwendung findet:¹⁴

9) Ule/Laubinger, VwVfR, S. 152.

10) Vgl. Schutte, Demokratische Gemeinde 1979, S.104; zur Konfrontation öffentlicher und privater Interessen Berg, DV 1976, S. 177.

11) Breuer, Planung, S. 85; Fickert, Planfeststellung, S. 74; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 8; Meyer/Borgs, § 7 Rdnr. 2.

12) Vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 74; Schutte, Demokratische Gemeinde 1979, S. 104; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 17; auch Wolff, VerwR III, § 158 III 2.

13) Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdnr. 3.

14) Vgl. auch Breuer, Planung, S. 61 f.; Fickert, Planfeststellung, S. 68; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 260 ff.

- (1) das zugrundeliegende staatliche Hoheitsrecht, das essentialer Bestandteil der staatlichen Hoheit auf dem jeweiligen Fachgebiet ist,
- (2) das Planfeststellungsverfahren,
- (3) der Planfeststellungsbeschluß, also der rechtsgestaltende Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG¹⁵.

Im folgenden soll nur das Planfeststellungsverfahren näher behandelt werden.

II. Fälle der Planfeststellungsverfahren

1. Das Planfeststellungsverfahren stellt eine der Planfeststellung zugrundeliegende geordnete Folge von Maßnahmen eines Trägers öffentlicher Verwaltung zur Ermittlung und Koordinierung der Absichten zur Nutzung bestimmter Flächen dar¹⁶. Es ist ein förmliches, dem Fachplanungsrecht zuzuordnendes Verwaltungsverfahren, dessen Schnelligkeit und Einheitlichkeit betont wird¹⁷. Eine Regelung findet es in den §§ 72 ff. VwVfG, welche in Anlehnung an entsprechende fachgesetzliche Bestimmungen Sonderregeln darstellen, die den Besonderheiten und Eigentümlichkeiten von Planfeststellungsverfahren Rechnung tragen.
2. Planfeststellung und Planfeststellungsverfahren sind in den letzten Jahrzehnten auf vielen Fachgebieten gesetzlich eingeführt worden, so daß es sich empfiehlt, vorab einen Überblick über die heute vorgeschriebenen Planfeststellungen zu geben:

15) Vgl. statt vieler Braun/v. Rotberg, § 74 Rdnr. 3; Breuer, Planung, S. 62; Greif, § 28 Rdnr. 2; Manner, S. 37; Salzwedel, Wege- und Verkehrsrecht, in v. Münch, S. 569; Kreibohm, Der Landkreis 1977, S. 158.

16) Wolff, VerwR III, § 158 II a; ebenso im Anschluß daran Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 11.

17) Vgl. Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 262; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 1 a; Witzel, § 31 Anm. 1.

a. Nach § 7 Abs. I AbfG bedürfen die Errichtung und der Betrieb von ortsfesten Abfallbeseitigungsanlagen sowie die wesentliche Änderung dieser Anlage oder ihres Betriebes einer Planfeststellung¹⁸. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 21 - 29 AbfG, die wörtlich den §§ 73 - 78 VwVfG entsprechen¹⁹.

b. Weiterhin bedarf nach § 9 b Abs. I AtG die Errichtung und der Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung von radioaktiven Abfällen (§ 9 a Abs. III AtG) einer Planfeststellung, die sich einerseits ebenfalls nach den §§ 21 - 29 AbfG, hinsichtlich bestimmter Verfahrensabschnitte, nämlich der Bekanntmachung des Vorhabens und des Erörterungstermins, der Auslegung des Plans, der Erhebung von Einwendungen, der Durchführung des Erörterungstermins und der Zustellung der Entscheidungen, andererseits aber nach Maßgabe des § 9 b Abs. V AtG nach der AtVfV richtet.

c. Einen festen Platz hat die Planfeststellung auch heute noch im Bereich des Eisenbahnrechts:

Für den Bau und die Änderung von Anlagen der Deutschen Bundesbahn ist nach § 36 BBahnG die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens vorgesehen. Eine Sonderregelung trifft das KreuzG für den häufigen aber speziellen Fall der Kreuzung von Straße und Schiene. Hier wird ein Kreuzungsrechtsverfahren (§§ 5 - 8 KreuzG) zur Entscheidung über die Rechtsverhältnisse zwischen den beteiligten Unternehmen normiert, das mit dem Planfeststellungsverfahren gekoppelt wird²⁰.

Gemäß § 1 Abs. II AEG sind unter Schienenbahnen Eisenbahnen, Straßenbahnen und ähnliche Bahnen²¹, Bergbahnen und sonstige Bahnen besonderer Bauart zu verstehen. Für Eisenbahnen, die nicht zum Netz der Deutschen Bundesbahn gehören, für Bergbahnen und sonstige Bahnen ist in einigen Bundesländern für deren Bau oder ihre wesentliche Änderung ebenfalls ein Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben²².

18) Vgl. Hoschützky, S. 4.

19) Vgl. Knack, Vor § 72 Rdnr. 4.1.

20) Vgl. Breuer, Planung, S. 150 f.

21) Geregelt im PRefG, vgl. unten e.

22) § 11 bad.-Württ. LEG; §§ 14 - 16 hamb. LEG; §§ 13 - 15 rh.-pf. LEG; §§ 14 - 16 schl.-hol. LEG.

d. Im Luftverkehrsrecht bedarf die Neuanlage bzw. die nicht unwesentliche Änderung von Flughäfen sowie bestimmter Landeplätze der zivilen Luftfahrt der Planfeststellung nach §§ 8 ff. LuftVG. Diese Planfeststellung darf nicht mit der Flugplatzgenehmigung nach § 6 LuftVG verwechselt werden, die erst die Voraussetzung für die allseits verbindliche, raumgestaltende Planfeststellung nach §§ 8 ff. LuftVG schafft, eine höchstpersönliche Beleihung des Flugplatzunternehmers als alleinigem Adressaten mit der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe²³ und ein selbständig anfechtbarer Verwaltungsakt ist²⁴.

e. Eine Planfeststellung wird weiterhin für den Bau oder die nicht unwesentliche Änderung von Straßenbahnen gemäß §§ 28 ff. PBefG sowie die Errichtung von Bau- und Betriebsanlagen für den Obusverkehr gemäß § 41 PBefG vorausgesetzt²⁵.

f. Außerdem findet sich das Institut der Planfeststellung im Straßenbaurecht. Die Planfeststellung für den Bau oder die wesentliche Änderung von Bundesfernstraßen²⁶ wird in den §§ 17, 18 FStrG geregelt und erfolgt nach der "Planungsentscheidung" durch den Bundesminister für Verkehr (§ 16 FStrG)²⁷. Diese Vorschriften stimmen mit den §§ 73 ff. VwVfG meist wörtlich überein.

Die Straßengesetze der Länder schreiben grds. eine vorherige Planfeststellung für den Bau oder die wesentliche Änderung von Landes- und z. T. auch von Kreisstraßen vor²⁸, wobei in einigen Ländern²⁹

23) Badura in v. Münch, S. 137; Schleicher/Reymann/Abraham, § 6 Anm. 10 und 19; vgl. Badura, BayVB1. 1976, S. 515 ff.

24) BVerwG, NJW 1974, S. 1961; BVerwG, NJW 1969, S. 340.

25) Zum Begriff der Straßenbahnen: § 4 Abs. I, II PBefG, der Obusse: § 4 Abs. III PBefG. Zum Verhältnis von Umweltschutz und Personennahverkehr vgl. Fromm, Städtetg 1978, S. 426 ff.

26) Zum Begriff und zu den dazu gehörenden Anlageteilen: § 1 FStrG.

27) Dazu unten S. 137.

28) Im Wegerecht der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg ist wegen deren besonderen Situation eine landesrechtliche Planfeststellung nicht vorgesehen.

29) § 33 Abs. I hess. LStrG (Ausnahme Abs. III); § 38 Abs. I nds. LStrG (Ausnahme Abs. III); § 5 Abs. I rh.-pf. LStrG; § 39 Abs. I saarl. LStrG; in Bayern bei Kreisstraßen von besonderer Bedeutung Art. 36 Abs. I, II bay. LStrG (Ausnahme Abs. III).

die Planfeststellung sowohl bei Landes- als auch bei Kreisstraßen grds. obligatorisch, in anderen Ländern³⁰ nur bei Landesstraßen obligatorisch, dagegen bei Kreisstraßen lediglich fakultativ vorgesehen ist³¹.

g. Auf der ältesten Rechtsgrundlage basiert die Planfeststellung der Telegraphenverwaltung der Bundespost im Falle der Ausführung neuer oder der wesentlichen Änderung vorhandener Telegraphenlinien. Maßgebend sind die §§ 7 ff. TWG und das PlVG. Dieses Verfahren gestaltet sich anders als die neueren Planfeststellungsverfahren, es ist nämlich kein vor dem Verwaltungsakt der Planfeststellung durchzuführendes Anhörungsverfahren zugunsten Beteiligter vorgesehen. Die Telegraphenverwaltung hat lediglich den festgelegten Plan den betroffenen Wegeunterhaltungspflichtigen und den betroffenen Unternehmern mitzuteilen und öffentlich auszulegen (§ 7 Abs. II, III TWG). Dagegen können Betroffene mit Widerspruch und Klage vorgehen; das Einspruchsverfahren nach § 8 TWG wurde gemäß § 77 Abs. I VwGO durch das Widerspruchsverfahren (8. Abschnitt der VwGO) ersetzt³². Dies resultiert daraus, daß das Fernmeldeleitungsrecht der Bundespost auf öffentliche Verkehrswege beschränkt ist (§ 1 TWG) und mit einschneidenden Eingriffen in fremde Rechtssphären bei weitem nicht so oft zu rechnen ist wie bei anderen Planfeststellungen³³.

30) § 38 Abs. I bad.-württ. LStrG; § 38 Abs. I, § 41 nrw.LStrG; § 40 Abs. I, II schl.-hol. LStrG.

31) Die Ersetzung der straßenrechtlichen Planfeststellung durch einen Bebauungsplan nach § 9 BBauG ist in § 17 Abs. III FStrG, § 38 Abs. III bad.-württ. LStrG, Art. 38 Abs. III Ziffer b bay. LStrG, § 33 Abs. II hess. LStrG, § 38 Abs. II nds.LStrG, § 38 Abs. II Ziffer b nrw. LStrG, § 5 Abs. II rh.-pf.LStrG, § 39 Abs. III saarl. LStrG, § 40 Abs. VI schl.-hol. LStrG vorgesehen. Zum Verhältnis der Bebauungspläne zu den Planfeststellungen vgl. Breuer, Planung, S. 197 ff.; Fickert, Planfeststellung, S. 112 f.

32) Aubert, S. 330 f.; vgl. auch Kopp, VwGO, § 77 Anm. 1.

33) Aubert, S. 320.

h. Im Wasserrecht bedürfen die über die Unterhaltung hinausgehenden Maßnahmen zur Herstellung, Beseitigung oder wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer (Ausbau) sowie den Hochwasserwasserabfluß beeinflussende Deich- und Dammbauten nach § 31 WHG der vorherigen Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens. In den Wassergesetzen der Länder finden sich nähere Vorschriften über Wirkung, Verfahren und Zuständigkeit dieser wasserrechtlichen Planfeststellung³⁴.

Weiterhin bedarf der Ausbau und Neubau³⁵ von und zu³⁶ Bundeswasserstraßen einer Planfeststellung nach § 14 WaStrG.

3. Zu den Planfeststellungsverfahren im Sinne einer raumgestaltenden Planung lassen sich trotz weitgehender Annäherung der Verfahrensvorschriften Umlegungsplan nach § 66 BBauG³⁷ und grds. Flurbereinigungsplan i.S.d. § 58 FlurbG - mit Ausnahme des darin enthaltenen sog. Wege- und Gewässerplans (§ 41 FlurbG)³⁸ - aus ähnlichen Gründen wie Enteignungspläne nicht rechnen. Denn hier wird keine Entscheidung über die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit raumbezogener Anlagen und Maßnahmen getroffen. Die Umlegung basiert auf den Bestimmungen über die Zulässigkeit der Bodennutzung und greift in die Privatrechtssphäre ein, um eine zulässige Bodennutzung herbeizuführen. Die Umgestaltung der Privatrechtslage ist also Resultat einer anderweitig getroffenen Raumentcheidung oder hält sich jedenfalls in deren Rahmen, ohne selbst Bestimmungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Vorhaben zu treffen³⁹.

34) §§ 64, 69 bad.-württ. LWG; Art. 58 bay.LWG; §§ 54, 52 berl.LWG §§ 104, 106 brem. LWG; §§ 48, 55 hamb.LWG; §§ 59,63 hess.LWG; § 104 nds.LWG; §§ 67, 69 nrw.LWG; §§ 74,75 rh.-pf.LWG; §§ 65,66 saarl. LWG; §§ 56, 58 schl.-hol. LWG. Vgl. auch Kreibohm, Der Landkreis 1977, S. 158 ff.; Salzwedel, Wasserrecht, in v. Münch, S. 599.

35) Zum Begriff vgl. § 12 Abs. II WaStrG.

36) Vgl. Mintzel, § 12 Anm. I A.

37) Vgl. dazu Ernst/Hoppe, S. 242.

38) Vgl. dazu Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 21; Breuer, Planung, S.81; Knack, Vor § 72 Rdnr. 4.1.

39) Ebenso Breuer, Planung, S. 91/92; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 265.

Da in all diesen Fällen, trotz des recht unterschiedlichen Regelungsgegenstandes, die Planfeststellungsverfahren einheitliche Merkmale aufweisen - mit Ausnahme des fernmelderechtlichen Planfeststellungsverfahrens nach §§ 7 ff. TWG⁴⁰ - erscheint es gerechtfertigt, die Probleme des Planfeststellungsverfahrens einheitlich zu behandeln.

III. Der Anwendungsbereich des VwVfG

1. Anwendbarkeit der §§ 72 - 78 VwVfG

Im Gegensatz zum förmlichen Verfahren (§§ 36 ff VwVfG) gelten die Vorschriften der §§ 72 ff VwVfG über das Planfeststellungsverfahren nicht erst kraft besonderer Anordnung, sondern treten zu den in den Fachgesetzen enthaltenen Regelungen über die Planfeststellung hinzu⁴¹. Dies ergibt sich eindeutig aus dem unterschiedlichen Wortlaut von § 63 und § 72 VwVfG: Während nach § 63 ein förmliches Verwaltungungsverfahren nur stattfindet, wenn es durch Rechtsvorschrift angeordnet ist, setzt § 72 Abs. I VwVfG lediglich voraus, daß durch Rechtsvorschriften ein Planfeststellungsverfahren normiert wird, nicht aber eine Verweisung auf die §§ 72 ff. VwVfG⁴². Dafür spricht außer dem Wortlaut auch die Entstehungsgeschichte, denn von der ursprünglichen Fassung der Vorschrift im Sinne einer Anwendbarkeitserklärung - wie bei § 63 VwVfG - wurde schon im Entwurf von 1970 zugunsten der heutigen Fassung Abstand genommen⁴³.

Da auch die Anwendung der §§ 72 ff. VwVfG nach Maßgabe der §§ 1, 2 VwVfG erfolgt, bedeutet dies: die Vorschriften der Fachgesetze gehen aufgrund der Subsidiaritätsklausel (§ 1 Abs. I, II VwVfG) als inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen den §§ 72 - 78 VwVfG vor. Die §§ 72 ff VwVfG treten aber ergänzend neben die

40) Dazu S. 129.

41) Ebenso Knack, § 72 Rdnr. 2 f.; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 20; Schleicher, Städte- und Gemeindebund 1976, S. 339; Tschira/Schmitt Glaeser, S. A 69.

42) aA Kopp, § 72 Anm. 2: nur anwendbar, wenn durch Rechtsvorschrift angeordnet; ebenso offenbar Maurer, JuS 1976, S. 488.

43) Zur Entstehungsgeschichte des § 72 vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 20.

vorhandenen Spezialregelungen, soweit dies eben keine inhalts-
gleichen bzw. entgegenstehenden Regelungen enthalten, d.h., so-
fern in diesem sondergesetzlich geregelten Planfeststellungs-
recht Lücken vorhanden sind, werden diese, ohne daß es einer
besonderen Anordnung bedarf, durch die Verweisung des § 72 Abs. I
1. Halbs. VwVfG⁴⁴ geschlossen.

In Anbetracht des unterschiedlichen Regelungsinhalts der Plan-
feststellungsverfahren in den Fachgesetzen - die §§ 17 ff. FStrG
und die §§ 21 ff. AbfG stimmen weitgehend mit den §§ 72 ff. VwVfG
überein, während die §§ 36 ff. BBahnG weitgehend ergänzungsbe-
dürftig sind - bedarf es jeweils der Prüfung im Einzelfall.

Enthält das Fachgesetz zu einer bestimmten Frage überhaupt keine
Regelung, gelten die §§ 72 ff. VwVfG. Trifft das Spezialgesetz
dagegen nur eine teilweise Regelung dieser Frage, so wird es
durch die §§ 72 ff. VwVfG ergänzt, es sei denn, die Ergänzung
durch die §§ 72 ff. VwVfG wäre mit Sinn und Zweck der im Fachge-
setz getroffenen Teilregelung nicht vereinbar⁴⁵.

Dies gilt für die Ausführung von Bundesrecht durch Bundesbehörden.
also z. B. für die Planfeststellung nach §§ 7 ff. TWG⁴⁶. Die Aus-
nahme vom Anwendungsbereich des VwVfG nach § 2 Abs. III Nr. 4
VwVfG liegt hier nicht vor, da es nicht um die Benutzung von
Bundesposteinrichtungen, sondern erst um die Schaffung solcher
geht⁴⁷.

Für die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder im Auftrag
des Bundes oder als eigene Angelegenheit gelten gemäß § 1 Abs. III
VwVfG die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder⁴⁸, so z. B. in
den Fällen der straßenrechtlichen (§§ 17 ff. FStrG), der abfall-
rechtlichen (§§ 21 ff. AbfG) und der luftverkehrsrechtlichen
(§§ 8 ff. LuftVG) Planfeststellung, wobei die Verwaltungsver-

44) So wie hier Obermayer, S. 77; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72
Rdnr. 20; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 153; aA Kopp, § 72 Anm. 2;
offenbar Maurer, JuS 1976, S. 488.

45) Knack, § 72 Anm. 4.2; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 23.

46) Zuständig sind die Fernmeldeämter der Bundespost, vgl. Breuer,
Planung, S. 67.

47) Vgl. Kopp, § 2 Anm. 2 k; Knack, Vor § 72 Rdnr. 4.1; Stelkens/
Bonk/Leonhardt, § 2 Rdnr. 32.

48) Vgl. S. 25.

fahrgesetze der Länder den sondergesetzlichen Regelungen ebenfalls subsidiär sind⁴⁹. Soweit diese keine Regelungen enthalten, greifen die Verfahrensgesetze der Länder ein. Das VwVfG wird aber durch die Länderverwaltungsverfahrensgesetze nicht in toto verdrängt, sondern kann, sofern die Landesgesetze keine Regelung enthalten, ergänzend zur Anwendung kommen⁵⁰.

Eine Sonderstellung nehmen die Planfeststellungen nach § 9 b i.V.m. § 9 a Abs. III AtG und § 31 WHG ein: Für erstere gilt primär die AtVfV (§ 9 b Abs. V AtG); für letztere gilt das VwVfG überhaupt nicht, da es sich bei § 31 WHG um eine bundesrechtliche Rahmenvorschrift handelt, die durch die Wassergesetze der Länder ausgefüllt wird und das VwVfG für die Ausführung von Rahmenvorschriften keine Anwendung findet⁵¹.

Für die Planfeststellungsverfahren des Landesrechts, also z. B. des Wasserrechts (Ergänzung des § 31 WHG), des Landesstraßen-⁵² und -eisenbahnrechts⁵³ gilt das jeweilige Landesverwaltungsverfahrensrecht.

2. Geltung der übrigen Vorschriften des VwVfG

Die übrigen Vorschriften des VwVfG gelten grds. neben den §§ 72 ff VwVfG, die nur die Besonderheiten des Planfeststellungsverfahrens regeln, im Planfeststellungsverfahren nach Maßgabe des § 1 VwVfG, soweit sich aus den §§ 73 - 78 VwVfG nichts Abweichendes ergibt (§ 72 Abs. I VwVfG). Die Anwendung der übrigen Vorschriften resultiert daraus, daß das Planfeststellungsverfahren ein Verfahren i.S.d. § 9 VwVfG ist. Auch soweit die §§ 72 ff. VwVfG wegen der Subsidiarität nicht oder nicht voll zur Anwendung kommen, gelten

49) Vgl. statt vieler Fickert, Planfeststellung, S. 79; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 1 a.

50) Dazu S.27.

51) Vgl. oben S. 25; weiterhin Heigl, FS Boorberg Verlag, S.264; Knack, Vor § 72 Anm. 4.2; Meyer/Borgs, § 72 Rdnr. 3 aE.

52) Vgl. den Bericht von Ronellenfisch, DVBl. 1977, S.852 über das 6. Sonderseminar "Aktuelle Probleme des Straßenrechts" der Verwaltungshochschule Speyer.

53) Vgl. den obigen Überblick S.127.

trotzdem nach Maßgabe der §§ 1,2 VwVfG die übrigen Vorschriften. Das bedeutet, daß selbst solche eingehenden Bestimmungen wie z.B. die §§ 21 AbfG, 17 FStrG durch die in ihnen nicht enthaltenen allgemeinen Verfahrensvorschriften des VwVfG ergänzt werden⁵⁴.

Ausgenommen von der Anwendbarkeit wird § 51 VwVfG, da wegen der typischen Rechtswirkungen⁵⁵ eines unanfechtbar gewordenen Planfeststellungsbeschlusses eine Befolgung der allgemeinen Regelung über das Wiederaufgreifen des Verfahrens nicht am Platze ist⁵⁶.

§ 29 VwVfG ist mit der Maßgabe anzuwenden, daß Akteneinsicht nur nach pflichtgemäßem Ermessen gewährt werden kann (§ 72 Abs. 1 aE VwVfG)⁵⁷.

Die Vorschriften über das förmliche Verfahren (§§ 63 ff. VwVfG) sind dagegen grds. nicht anwendbar, sofern nicht ausdrücklich darauf verwiesen wird⁵⁸. Bei Planfeststellungsverfahren handelt es sich um ein besonderes förmliches Verfahren, das den Vorschriften des allgemeinen förmlichen Verfahrens vorgeht⁵⁹. Daß auf dieses nur zurückgegriffen werden darf, wenn es durch Rechtsvorschrift ausdrücklich angeordnet ist, ergibt sich aus den Verweisungen in § 73 Abs. VI S. 4 VwVfG, § 74 Abs. I S. 2 VwVfG sowie den völlig übereinstimmenden Regelungen der §§ 63 Abs. III und 72 Abs. II VwVfG⁶⁰. Denn bezöge sich die Generalverweisung des § 72 Abs. I VwVfG auch auf das förmliche Verfahren, hätte es des § 72 Abs. II VwVfG nicht bedurft.

54) Fickert, Planfeststellung, S. 79; Knack, § 72 Rdnr. 6; Marschal Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 1 a; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 29.

55) Dazu S. 185.

56) Vgl. Obermayer, RiA 1976, S. 110.

57) Dazu S. 154

58) So wie hier die überwiegende Ansicht Fickert, Planfeststellung S. 80; Knack, § 72 Rdnr. 6.4; Kopp, § 72 Anm. 3; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 1 a; Obermayer, S. 77; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 45; aA für eine grds. Ergänzung durch die Vorschriften des förmlichen Verfahrens Braun/v.Rotberg, § 72 Rdnr. 3 a; Meyer/Borgs, § 72 Rdnr. 6.

59) RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 87; vgl. auch Fickert, Planfeststellung, S. 80.

60) Vgl. Ule/Laubinger, VwVfR, S. 154.

Die Verweisung in § 18 Abs. VI FStrG auf das förmliche Verfahren (§ 67 Abs. I S. 3, Abs. II Nr. 1 und 4, Abs. III, § 68 VwVfG) hat zur Folge, daß für die Planfeststellung nach FStrG diese Vorschriften des VwVfG, deren entsprechende Anwendung normiert wird, gelten und nicht etwa die entsprechenden Regelungen der Landesverwaltungsverfahrensgesetze⁶¹.

IV. Die sog. Planaufstellung

Von dem Planfeststellungsverfahren muß die ihm nach einigen Fachgesetzen vorgelagerte Planaufstellung⁶² unterschieden werden. Sie ist nicht Bestandteil des Verwaltungsverfahrens und unterfällt nicht den §§ 72 ff. VwVfG⁶³. Die Planaufstellung (Ausarbeitung des Planentwurfs) ist vorbereitende Planung, an die sich die endgültige rechtsverbindliche Planfeststellung anschließt, die mit der Einreichung des Planentwurfs beginnt⁶⁴. Solche dem eigentlichen Planfeststellungsverfahren vorgeschaltete Verfahren sind die Bestimmung der Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen bzw. Bundeswasserstraßen durch den Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit anderen beteiligten Behörden gemäß §§ 16 FStrG, 13 WaStrG. Diese Vorschriften sollen der Koordinierung raumordnungsrechtlicher Belange dienen⁶⁵. Die Flugplatzgenehmigung nach § 6 LuftVG und die Abfallbeseitigungspläne nach § 6 AbfG gehören ebenfalls zu den vorgeschalteten Planungsverfahren⁶⁶. Beteiligt an diesen vorgeschalteten Ver-

61) Vgl. Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 1 a; Schroeter, Str u A 1976, S. 313; Kodal, S. 703.

62) Terminologie nach Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 53.

63) Vgl. Kopp, § 72 Anm. 1; Knack, § 72 Rdnr. 8; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 12.

64) Zu den Planungsstufen vgl. Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 25; Kodal, S. 652 f.; Ossenbühl, Gutachten B, S. 35 f.

65) Vgl. Kodal, S. 673 ff.; Marschall/Schroeter/Kastner, § 16 Rdnr. 3 ff; Mintzel, § 13 Anm. 2 ff.

66) Vgl. Badura in Erichsen/Martens, S. 294 f.; ders., in v. Münch, S. 317; ders., BayVB1. 1976, S. 515 ff.; Blümel, DVBl. 1975, S. 702 ff.; Knack, § 72 Rdnr. 8; Kopp, § 72 Anm. 1, § 73 Anm. 12; Wolff, VerwR III, § 158 I c; Papier, NJW 1977, S. 1718.

fahren sind i.d.R. nur die Planungsträger⁶⁷ einschließlich der durch das beabsichtigte Vorhaben in ihrer Planungshoheit (Art. 28 Abs. II GG) betroffenen Gemeinden⁶⁸.

Das Problem derartiger Verfahren besteht darin, daß die hier getroffenen Entscheidungen einer selbständigen Anfechtung weitgehend entzogen sind, entweder weil die Verwaltungsaktqualität mangels Außenwirkung verneint wird, da diese Entscheidungen lediglich behördeninternen Charakter haben - so z.B. §§ 16 FStrG, 13 WaStrG⁶⁹ - oder weil sie zwar einen Verwaltungsakt darstellen, aber noch nicht in die Rechtssphäre Dritter eingreifen⁷⁰, so z.B. bei § 6 LuftVG hinsichtlich der in der Genehmigung liegenden Planungsentscheidung.

Somit wird der Rechtsschutz auf die nächste Stufe verlagert. Betroffene Dritte bleiben auf den Rechtsschutz gegen den Planfeststellungsbeschluß verwiesen; dabei wird inzidenter auch die Entscheidung der vorgeschalteten Verfahrensstufe, z.B. die Entscheidung über die Linienführung, auf fehlerfreie Ausübung des Planungsermessens hin überprüft⁷¹. Können die Betroffenen aber nur die letzte Stufe eines langen und kontinuierlichen Planungsprozesses anfechten, dürften die in der Zwischenzeit geschaffenen

67) Kritisch und einen Vergleich zu § 2 a BBauG ziehend Schutte, Demokratische Gemeinde 1979, S. 102 ff.

68) Badura in Erichsen/Martens, S. 295; BVerwG, DVBl. 1969, S. 362 BVerwG, DVBl. 1974, S. 562; BayVerfGH, BayVBl. 1971, S. 225.

69) Vgl. Blümel, FS Forsthoff, S. 27; Breuer, Planung, S. 63; Fickert, Planfeststellung, S. 159; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 54; Kodal, S. 682; Marschall/Schroeter/Kastner, § 16 Rdnr. 5; Manner, S. 304; Mintzel, § 13 Anm. 9.

70) Vgl. BVerwG, NJW 1969, S. 340; BVerwG, DÖV 1974, S. 418 ff. = DVBl. 1974, S. 362 ff.; OVG Lüneburg, DVBl. 1972, S. 795 mit abl. Anm. Blümel.

71) Vgl. Blümel, DVBl. 1975, S. 704; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 55 m.w.N.; Marschall/Schroeter/Kastner, § 16 Rdnr. 5.2; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 72; Wahl, DÖV 1975, S. 375.

vollendeten Tatsachen die Erfolgsaussichten dieser Klage erheblich reduzieren, so daß von einem effektiven Rechtsschutz wohl kaum noch gesprochen werden kann⁷².

Für die hintereinandergeschalteten Teilentscheidungen im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren hat die überwiegende Rechtsprechung demgegenüber die Konsequenz für einen effektiven Rechtsschutz gezogen und die Klagemöglichkeit gegen die erste Standortentscheidung zugelassen⁷³.

Da diese vorgeschalteten Verfahren eine Bürgerbeteiligung nicht vorsehen⁷⁴, was im Hinblick auf mangelnde Rechtzeitigkeit der Angriffsmöglichkeit mit förmlichen Rechtsmitteln zu bedauern ist, und die §§ 72 ff VwVfG auch hier nicht anwendbar sind, soll die Problematik nicht näher vertieft werden.

B). Der Verfahrensablauf bei den Planfeststellungsverfahren:

Das Anhörungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren gliedert sich grds. in zwei Verfahrensabschnitte: das sog. Anhörungsverfahren und das sich anschließende eigentliche Planfeststellungsverfahren (Planfeststellungsbeschluß). Beide Teile bilden das Planfeststellungsverfahren⁷⁵.

72) Vgl. Blümel, DVBl. 1975, S. 703 ff.; ders., DVBl. 1973, S. 442; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 56; Wahl, DÖV 1975, S. 374 ff.; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 72; Papier, NJW 1977, S. 1718.

73) Dazu S. 122/123

74) Vgl. Blümel, FS Forsthoff, S. 27; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 56; Schutte, Demokratische Gemeinde 1979, S. 104; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 72.

75) Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 2.1; Sigl, § 30 Anm. 1; Schleicher, Städte- und Gemeindebund 1976, S. 339; Tschira/Schmitt Glaeser, S. A 70; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 152.

I. Planeinreichung und Unterlagen

1. Das Planfeststellungsverfahren beginnt mit der Einreichung des Plans durch den Träger des Vorhabens bei der Anhörungsbehörde (§ 73 Abs. I S. 1 VwVfG, § 21 Abs. I S. 1 AbfG, § 9 b Abs. V AtG i.V.m. § 21 Abs. I S. 1 AbfG, § 18 Abs. I S. 1 FStrG).

Das Planfeststellungsverfahren stellt ein Antragsverfahren dar, von Amts wegen kann es nicht eingeleitet werden⁷⁶. Die abweichende Ansicht von Greif zur personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellung, wonach das Planfeststellungsverfahren auch von Amts wegen eingeleitet werden kann, sobald der Unternehmer die erforderlichen Planunterlagen eingereicht hat⁷⁷, verkennt, daß die Einreichung des Plans Antragstellung i.S.d. § 22 VwVfG ist⁷⁸.

Träger des Vorhabens, also derjenige, der die Planfeststellung zur Durchführung des geplanten Vorhabens anstrebt, kann sowohl eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts als auch ein Träger öffentlicher Verwaltung sein⁷⁹.

Welche Behörde Anhörungsbehörde ist, ergibt sich aus den für die Planfeststellung geltenden Fachgesetzen, grds. ist die Anhörungsbehörde nicht mit der Planfeststellungsbehörde identisch⁸⁰, es sei denn, daß sich aus den Fachgesetzen etwas anderes ergibt⁸¹,

76) Fickert, Planfeststellung, S. 271; Manner, S. 146 ff.; Witzel § 31 Anm. 7; Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 31 Rdnr.56.

77) Greif, § 30 Rdnr. 1

78) Kopp, § 73 Anm. 2

79) Knack, § 73 Rdnr. 4; Meyer/Borgs, § 73 Rdnr. 3; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 10; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 31; vgl. auch Diekmann, S. 73 f.

80) Vgl. Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 266; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 13; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 156.

81) Vgl. Breuer, Planung, S. 74, 77; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 13; Greif, § 30 Rdnr. 2; RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 87.

so z. B. bei der wasserrechtlichen Planfeststellung nach §§ 17 ff. WaStrG; hier ist die Anhörungsbehörde mit der Planfeststellungsbehörde identisch⁸².

2. Der Umfang der dem Plan beizufügenden Unterlagen ergibt sich aus §§ 73 Abs. I S. 2 VwVfG, 21 Abs. I S. 2 AbfG, 18 Abs. I S. 2 FStrG, (ähnlich auch) § 10 Abs. III LuftVG, § 30 PBefG⁸³. Für die übrigen Planfeststellungsverfahren ist § 73 Abs. I S. 2 VwVfG ergänzend heranzuziehen. Dem Plan sind also Erläuterungen und Zeichnungen beizufügen, die das Vorhaben, seinen Anlaß und die vom Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen. Eine Besonderheit gilt für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren: Nach § 9 b Abs. V AtG gilt für die Auslegung der Unterlagen - das muß dann aber auch für die dem Plan beizufügenden Unterlagen gelten - die AtVfV, somit § 3 AtVfV⁸⁴. Die Planunterlagen haben so klar zu sein, daß sich jedermann über die Möglichkeit und den Umfang einer eigenen Beeinträchtigung informieren kann⁸⁵. Die Planunterlagen sind eine wichtige Arbeitsgrundlage für die zu treffenden Entscheidungen⁸⁶, sie müssen darum vollständig sein. Bei ihrer Unvollständigkeit kommt eine Unterlagenergänzung in Betracht⁸⁷.

82) Dazu Friesecke, NJW 1963, S. 2297, 2301.

83) Zu den einzelnen Unterlagen vgl. Dölker, BayVBl. 1975, S. 382; Diekmann, S. 77 f.; Fickert, Planfeststellung, S. 257 ff.; Greif, § 30 Rdnr. 4; Kodal, S. 830; Sigl, § 30 Anm. 4.

84) Dazu S. 33 f.

85) Vgl. Marshall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 2.2; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 156

86) Vgl. Knack, § 73 Rdnr. 4; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 301.

87) Vgl. Diekmann, S. 79; Kopp, § 73 Anm. 2.

II. Bekanntmachung des Vorhabens

Das VwVfG sowie die Fachgesetze weisen den Gemeinden für die Planfeststellungsverfahren Aufgaben bei der Bekanntmachung und Auslegung des Plans zu.

Die Gemeinden, in denen der Plan auszulegen ist, d.h. solche, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, haben die Auslegung mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen (§ 73 Abs. V S. 1 VwVfG, § 21 Abs. V S. 1 AbfG).

§ 18 Abs. V S. 1 FStrG, § 17 Abs. IV S. 1 WaStrG, § 30 Abs. III S. 2 PBefG und § 10 Abs. III S. 1 Halbs. 2 LuftVG bestimmen lediglich, daß Zeit und Ort der Auslegung ortsüblich bekanntzumachen sind; wann diese Auslegung zu erfolgen hat, wird nicht geregelt. Da diese Vorschriften hinsichtlich der Wochenfrist Lücken aufweisen, kann § 73 Abs. V S. 1 VwVfG insoweit zur Ergänzung herangezogen werden⁸⁸, zumal zu bedenken ist, daß diese Regelung dem rechtsstaatlichen Gebot entspricht, die Auslegung eines Plans so rechtzeitig vorher bekanntzumachen, daß die Möglichkeit besteht, sich darauf einzurichten⁸⁹.

Die Verpflichtung zur ortsüblichen Bekanntmachung im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren trifft nicht nur die Auslegungsgemeinden, bei denen ein Auszug aus dem Plan ausgelegt wird, für diesen Auszug, sondern auch die Wasser- und Schifffahrtsdirektion hinsichtlich der dortigen Auslegung des Gesamtplans (§ 17 Abs. I WaStrG)⁹⁰. Dabei erscheint es zweckmäßig, daß die Gemeinden in ihrer ortsüblichen Bekanntmachung zusätzlich auf die Auslegung des Gesamtplans bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion hinweisen.

§ 7 Abs. III S. 2 TWG wird mangels dortiger Angabe hinsichtlich einer Frist für die Bekanntmachung ebenfalls durch § 73 Abs. V S. 1 VwVfG hinsichtlich der Wochenfrist ergänzt. § 7 Abs. III S. 2 TWG bestimmt aber, daß die Veröffentlichung mindestens in

88) Vgl. oben S. 132.

89) Vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 292; Mintzel, § 17 Anm. 2.

90) Vgl. Mintzel, § 17 Anm. 2.

einer der Zeitungen, die im betreffenden Bezirk zur Veröffentlichung der unteren Verwaltungsbehörde dienen, zu erfolgen hat. Da er insoweit, ebenso wie bei der Frage des Auslegungs-ortes (Post- und Telegraphenämter) eine eigene Regelung trifft, kann bei der fernmelderechtlichen Planfeststellung hinsichtlich der Form der Bekanntmachung auf § 73 VwVfG nicht zurückgegriffen werden.

§ 36 BBahnG enthält dagegen überhaupt keine Regelung über die Bekanntmachung des Vorhabens. Da aber die Eingriffe in fremde Rechtssphären im bahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren genauso zahlreich und einschneidend sein können wie bei den anderen Planfeststellungen⁹¹, ist unter dem Gesichtspunkt der Gewährung rechtlichen Gehörs für die Betroffenen, der das Planfeststellungsverfahren neben der Erforschung der allgemeinen Anschauung zumindest auch dienen soll⁹² und deren Voraussetzung Bekanntmachung und Auslegung schaffen⁹³, § 73 Abs. I VwVfG hier ergänzend heranzuziehen⁹⁴.

Das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren nach § 9 b i.V.m. § 9 a Abs. III AtG weicht insoweit von den anderen Planfeststellungsverfahren ab, als für die Bekanntmachung nicht die §§ 21 ff. AbfG gelten, sondern § 4 AtVfV gilt, der die öffentliche Bekanntmachung vorschreibt⁹⁵.

Während bei der öffentlichen Bekanntmachung die Form einheitlich vorgeschrieben ist, nämlich kumulativ durch Veröffentlichung im amtlichen Mitteilungsblatt und in den Tageszeitungen hängt die ortsübliche Bekanntmachung von den näheren örtlichen Umständen ab. Die Ortsüblichkeit richtet sich nach den dafür maßgebenden Vorschriften, bei den Gemeinden meist nach den

91) Im Gegensatz zur fernmelderechtlichen Planfeststellung, vgl. S. 129.

92) Vgl. statt vieler Kopp, § 73 Anm. 1; Meyer/Borgs, § 73 Rdnr. 6; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 8.

93) Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 66.

94) Vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 23.

95) Insoweit kann auf die Ausführungen auf S. 36 verwiesen werden.

entsprechenden Satzungen⁹⁶, z. B. Veröffentlichungen im Amtsblatt oder Tageszeitungen oder Anschlag an Amtstafeln⁹⁷.

Die Bekanntmachung muß mindestens eine Woche vorher erfolgen, d.h., die Frist darf überschritten, nicht aber unterschritten werden. Für die Berechnung dieser Frist gilt § 31 Abs. I VwVfG i.V.m. §§ 187 Abs. I, 188 Abs. II 1. Alt. BGB. Der Tag der Bekanntmachung wird nicht mitgerechnet⁹⁸.

Für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren ergibt sich der Inhalt der Bekanntmachung gemäß § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG aus § 5 AtVfV⁹⁹, für die übrigen Planfeststellungsverfahren aus den Spezialgesetzen und u. U. ergänzend aus der detaillierten Regelung des § 73 Abs. V S. 2 VwVfG. Der Inhalt der Bekanntmachung muß den Zweck der Auslegung gewährleisten, nämlich die möglicherweise Betroffenen zwecks Durchsetzung ihrer Interessen und Rechte über das geplante Vorhaben zu informieren. Aus der Bekanntmachung muß sich daher hinreichend deutlich für die Betroffenen ergeben, ob ihre Belange berührt werden. Dies bedeutet aber, daß das geplante Vorhaben in der Bekanntmachung genauestens zu bezeichnen ist, damit auch der durchschnittliche Bürger die Möglichkeit hat, die Frage eigener Betroffenheit zu überprüfen¹⁰⁰.

Zum Inhalt gehören weiterhin Ort und Zeit der Auslegung (§ 73 Abs. V S. 2 Nr. 1 VwVfG, § 18 Abs. V S. 2 Nr. 1 FStrG, § 21 Abs. V S. 2 Nr. 1 AbfG, § 10 Abs. III letzter Halbs. LuftVG, § 30 Abs. III letzter Halbs. PBefG, § 17 Abs. IV S. 1

96) Vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 290; Kopp, § 41 Anm. 7; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 4.4.

97) Zu den Möglichkeiten ortsüblicher Bekanntmachung vgl. Brügelmann/Grauvogel, § 2 a Anm. IV a; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 2 a Rdnr. 98 ff.

98) Ebenso Fickert, Planfeststellung, S. 293; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 29; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 157 FN 7.

99) Dazu S. 36 f.

100) Vgl. Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 31 Rdnr. 57; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 66; Fickert, Planfeststellung, S. 291; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 4.4; aber auch BVerwG, BauR 1978, S. 276 = ZfBR 1978, S. 30 = Die Gemeinde 1978, S. 338 zu § 2 a Abs. VI S. 2 BBauG. Zur Frage der notwendigen Detailunterlagen bei einer Bundesstraße vgl. Fickert, aaO.

WaStrG). § 36 BBahnG und § 7 TWG, die insoweit keine Regelung enthalten, werden durch § 73 Abs. V S. 2 Nr. 1 VwVfG ergänzt.

Diese Vorschriften fordern expressis verbis nicht - im Gegensatz zu § 5 Abs. I Nr. 1 letzter Halbs. AtVfV sowohl für das atomrechtliche Genehmigungsverfahren als auch für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren¹⁰¹ die Angabe des ersten und letzten Tages der Auslegungsfrist. Aber auch hier erscheint die Angabe des ersten und letzten Auslegungstages im Interesse eines bürgerfreundlichen Verwaltungshandelns nicht nur sinnvoll, sondern auch zweckmäßig¹⁰².

Weiterhin ist in der Bekanntmachung auf die Möglichkeit der Erhebung von Einwendungen innerhalb der Einwendungsfrist und die Folgen der Fristversäumnis hinzuweisen (§ 73 Abs. V S. 2 Nr. 2, 3 VwVfG, § 18 Abs. V S. 2 Nr. 2, 3 FStrG, § 21 Abs. V S. 2 Nr. 2, 3 AbfG, § 17 Abs. IV S. 2 Nr. 1, 2 WaStrG).

Die Fachgesetze für die fernmelde-, luftverkehrs-, eisenbahn- und personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren enthalten keine Regelungen. Im luftverkehrs-, eisenbahn- und personenbeförderungsrechtlichen - im Gegensatz zum fernmelderechtlichen - Planfeststellungsverfahren besteht aber ebenso die Möglichkeit der Erhebung von Einwendungen¹⁰³ wie nach dem Leitbild des § 73 VwVfG. Insofern muß die ortsübliche Bekanntmachung in diesen Fällen der Planfeststellungsverfahren auch diese Angaben enthalten, denn da die Vorschriften der §§ 36 BBahnG, 10 LuftVG, 30 PBefG Lücken aufweisen, ist ergänzend § 73 Abs. V S. 2 Nr. 2, 3 VwVfG heranzuziehen. Demgegenüber kann im fernmelderechtlichen Planfeststellungsverfahren, das die Erhebung von Einwendungen nicht kennt¹⁰⁴, nicht auf § 73 Abs. V S. 2 Nr. 2, 3 VwVfG zurückgegriffen werden, da dies mit der von § 7 TWG getroffenen Regelung nicht vereinbar wäre.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß, falls mehr als 300 Zustellungen oder Benachrichtigungen vorgenommen werden müssen, die Personen, die Einwendungen erhoben haben, von dem Erörterungstermin durch öffentliche Bekanntmachung benachrichtigt werden

101) Vgl. S. 142 u.S. 36 f.

102) Ebenso Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 2 a Rdnr.105 m.w.N.; Mintzel, § 17 Rdnr. 2; Ule/Laubinger, VwVfR, S.158, aA offensichtlich Kodal, S. 836.

103) Dazu noch S. 155 ff.

104) S. 129.

können und daß die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann (§ 73 Abs. V S. 2 Nr. 4 VwVfG, § 18 Abs. V S. 2 Nr. 4 FStrG, § 21 Abs. V S. 2 Nr. 4 AbfG). Das gilt mit Ausnahme des fernmelderechtlichen Planfeststellungsverfahrens aufgrund der ergänzenden Anwendung des § 73 Abs. V S. 2 Nr. 4 VwVfG auch für die übrigen, dazu keine Regelung enthaltenden Planfeststellungsverfahren, da hierdurch die mit den sog. Massenverfahren¹⁰⁵ auftretenden Probleme gelöst werden sollten und in diesen Verfahren eine Massenbeteiligung zumindest wahrscheinlich ist.

Dagegen kann für das fernmelderechtliche Verfahren auf § 73 Abs. V S. 2 Nr. 4 VwVfG nicht zurückgegriffen werden, weil hier mögliche Rechtsbeeinträchtigungen gering sind¹⁰⁶ und eine Massenbeteiligung nicht in Betracht kommt.

Darüber hinaus sind nicht ortsansässige Betroffene, die sich ermitteln lassen bzw. bekannt sind, über den Inhalt der Bekanntmachung zu benachrichtigen (§ 73 Abs. V S. 3 VwVfG, § 21 Abs. V S. 3 AbfG, § 18 Abs. V S. 3 FStrG); dies gilt im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren für ortsansässige, ohne Schwierigkeiten zu ermittelnde Beteiligte (§ 17 Abs. V WaStrG). Die Erteilung dieses Sonderhinweises steht im pflichtgemäßen Ermessen und ist nicht zwingend vorgeschrieben; die Entscheidung wird im Einzelfall davon abhängen, ob dadurch ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entsteht¹⁰⁷.

III. Auslegung

Im Anschluß an die ortsübliche Bekanntmachung hat i.d.R. die Auslegung des Plans mit Beilagen zu erfolgen (§ 73 Abs. III VwVfG, § 18 Abs. III FStrG, § 21 Abs. III AbfG, § 10 Abs. III LuftVG, § 17 Abs. I WaStrG, § 7 Abs. III TWG, § 30 Abs. III PBefG § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG i.V.m. § 6 AtVfV). Auszulegen ist er grds in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt (§ 73 Abs. III S. 1 VwVfG, § 21 Abs. III S. 1 AbfG,

105) Zum Begriff vgl. S. 60 f, 90 f.

106) Vgl. S. 129

107) Vgl. Diekmann, S. 84; Meyer/Borgs, § 73 Rdnr. 14; auch Kopp, § 73 Anm. 7, der den Sonderhinweis allerdings grds. für geboten hält.

§ 17 Abs. I WaStrG), in deren Bereich die Bundesfernstraße liegt (§ 18 Abs. III FStrG), bzw. durch deren Bereich die Straßenbahn führen soll (§ 30 Abs. III PBefG). Die Fassung der §§ 18 Abs. III FStrG, 30 PBefG ist enger als in § 73 Abs. III VwVfG; sie läßt auf eine Begrenzung auf diejenigen Gemeinden schließen, auf deren Gemarkung Grundflächen für das Vorhaben beansprucht werden¹⁰⁸.

Im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren wird nur ein Planauszug in den Gemeinden, in deren Bereich sich das Vorhaben auswirken kann, der Gesamtplan bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion ausgelegt (§ 17 Abs. I S. 1 WaStrG).

§ 10 Abs. III 1. Halbs. LuftVG verlangt die Planauslegung in den Gemeinden, die durch das Bauvorhaben betroffen werden. Damit dürfte wohl trotz des unterschiedlichen Wortlauts das gleiche gemeint sein wie bei § 73 Abs. III VwVfG.

Im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren sind die Auslegungsstellen dagegen die Anhörungsbehörde selbst und eine geeignete Stelle in der Nähe des Standortes (§ 9 b Abs. V Nr. 1 AtG i.V.m. § 6 AtVfV)¹⁰⁹ und im fernmelderechtlichen Planfeststellungsverfahren die Post- und Telegraphenämter, deren Bezirk durch die Telegraphenlinie berührt wird (§ 7 Abs. III TWG).

Die Auslegungsstelle ist dann als geeignet anzusehen, wenn sie die Möglichkeit bietet, die ausgelegten Unterlagen in zumutbarer Weise durchzuschauen. Das erfordert einen separaten Raum, bestückt mit Stühlen und Tischen, damit mehrere Personen gleichzeitig Einblick nehmen und sich u. U. Notizen machen können, denn das Einsichtsrecht umfaßt auch die Befugnis, sich Notizen aus den Planunterlagen zu machen¹¹⁰; ansonsten wäre das Recht der Einsichtnahme bedeutungslos. Aber "Einsichtnahme" kann nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht die Zusendung bzw. Überlassung von Kopien oder Abschriften bedeuten. Die Auslegung zur Einsichtnahme ist kein Spezifikum des Planfeststellungsver-

108) Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 4.1; aA für eine weitergehende Interpretation Kodal, S. 835.

109) Dazu S. 39 f.

110) Ebenso Stelkens/Fonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 24.

fahrens. Überall dort, wo der Gesetzgeber ein darüber hinausgehendes Recht auf Erteilung von Kopien etc. einräumen wollte, hat er dies expressis verbis getan, z.B. § 100 Abs. II VwGO. Im Planfeststellungsverfahren besteht ein solcher Rechtsanspruch nicht¹¹¹.

Rechtsprechung und Literatur sehen es zutreffend als mit dem Zweck der Auslegung nicht vereinbar und somit als nicht ausreichend an, wenn die Zeit des tatsächlichen Ausliegens auf vier Werktage und auf die Zeit von 8.00 - 12.00 Uhr beschränkt ist¹¹². Aber auch die Einsichtnahme während der gesamten Dienststunden erscheint für weite Bevölkerungskreise unbefriedigend. Der größte Teil der arbeitenden Bevölkerung dürfte dann kaum die Zeit zur Einsichtnahme haben. Deshalb sollte hier ebenfalls die Auslegungszeit, um dem Informationszweck und dem Interesse der Betroffenen, sich rechtzeitig gegen ein möglicherweise nachteiliges Vorhaben zur Wehr zu setzen¹¹³, zu genügen, auf Antrag ausgedehnt werden, entweder werktags auf die Zeit von 18.00 - 20.00 Uhr oder auf Samstagvormittag¹¹⁴.

Der Umfang der mit dem Plan auszulegenden Unterlagen ist im Gesetz nicht abschließend geregelt. Grds. müssen die Unterlagen so vollständig und klar sein, daß die von dem Vorhaben möglicherweise Betroffenen in der Lage sind, zu prüfen, ob sie Einwendungen erheben sollen¹¹⁵. Der Umfang der auszulegenden Unter-

111) Ebenso Mintzel, § 17 Anm. 1; vgl. auch S.44 m.w.N. und zur ähnlichen Rechtslage bei § 2 a Abs. VI BBauG Brügelmann/Grauvogel, § 2 a Anm. IV 3 c; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 2 a Rdnr. 90.

112) Vgl. Bay.VGH, BauR 1974, S.323; Rad.-Württ.VGH, BauR 1974, S. 40; Kodal, S. 836; Knack, § 73 Rdnr. 7; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 4.1; Bussmann, BauR 1978, S. 447 ff.; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 22, 31; Fickert, Planfeststellung, S. 287.

113) Dazu vgl. statt vieler Kopp, § 73 Anm. 1; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnrn. 8, 22; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 4.1.

114) In diesem Sinne auch die Empfehlung des 52.DJT, vgl. bei v. Mutius, DÖV 1978, S. 759.

115) Vgl. BVerwG, DÖV 1975, S. 606; BVerwG, DVBl. 1978, S. 618 = DÖV 1978, S. 736; Fickert, Planfeststellung, S. 267; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 22.

lagen bestimmt sich also im Rahmen des Informationszweckes nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalles. Einen Informationswert werden aber nicht alle Unterlagen haben, so daß sie sicherlich nicht alle (Zeichnungen und Erläuterungen etc.) auszulegen sind. Es brauchen auch nicht alle Planunterlagen ausgelegt zu werden, die möglicherweise notwendig sind, um die Rechtsgültigkeit der Planung umfassend darzutun¹¹⁶. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs, der für das Verwaltungsverfahren aus Art. 20 Abs. III GG herzuleiten ist, zwingt auch nicht zur Auslegung aller Planunterlagen¹¹⁷.

Die Stellungnahme anderer staatlicher Stellen und die eingeholten Sachverständigengutachten müssen in den Planfeststellungsverfahren ebenso wenig ausgelegt werden wie in den atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren¹¹⁸.

Die Auslegungsfrist ist für die einzelnen Planfeststellungsverfahren unterschiedlich geregelt: § 73 Abs. III S. 1 VwVfG, § 18 Abs. III FStrG, § 21 Abs. III S. 1 AbfG, § 17 Abs. I S. 1 WaStrG normieren eine Auslegungsfrist von einem Monat, § 7 Abs. III S. 1 TWG dagegen von vier Wochen und § 10 Abs. III 1. Halbs. LuftVG, § 30 Abs. III S. 1 PBefG lediglich eine Zweiwochenfrist¹¹⁹. Für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren ist die Auslegungsfrist auf zwei Monate bemessen (§ 9 b Abs. V Nr. 1 AtG i.V.m. § 6 Abs. I AtVfV). Zumindest die zweiwöchige Auslegungsfrist dürfte in den meisten Fällen umweltschutzrelevanter Vorhaben erheblich zu kurz sein, zumal wenn man bedenkt, daß nach Auffassung des BVerwG die versehentliche Verkürzung der Auslegungsfrist um wenige Tage grds. keine

116) Vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 285; BVerwG, DÖV 1975, S. 606; Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 23.

117) Vgl. S. 43.

118) Ebenso BVerwG, DÖV 1975, S. 606; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 157. Zur Begründung vgl. S. 46 f.
Zu den einzelnen auszulegenden Unterlagen wie z.B. Erläuterungsbericht, Übersichtskarte, Lageplan etc. vgl. Fickert, aaO, S. 257.

119) Kritisch Bender, Referat 52. DJT, S. 8.

so wesentlichen Verfahrensfehler darstellt, daß dieser ohne weiteres die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge hätte¹²⁰. Dieses Manko einer zu kurzen Auslegung versucht die Ermächtigung des § 17 Abs. I S. 2 WaStrG - eine solche Regelung ist allerdings leider nur im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren vorgesehen - auszugleichen, denn danach kann die Behörde die Auslegungsfrist bereits in der Bekanntmachung verlängern.

Für diese erheblichen Abweichungen der Fachgesetze bei den einzelnen Planfeststellungsverfahren liegt kein zwingender Grund vor. Bei der Berechnung der Auslegungsfrist ist der erste Tag, an dem die Planunterlagen ausgelegt worden sind, gemäß § 31 Abs. I VwVfG, § 187 Abs. II BGB mitzurechnen¹²¹.

IV. Akteneinsicht

Fast alle Vorschriften der Fachgesetze über die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens enthalten keine Regelung über die Gewährung von Akteneinsicht. Die Vorschriften des VwVfG über die Gewährung von Akteneinsicht treten daher neben die insoweit lückenhaften sondergesetzlichen Regelungen, und zwar muß § 29 VwVfG nach Maßgabe des § 72 Abs. I VwVfG angewandt werden, der für das Planfeststellungsverfahren *lex specialis*

120) BVerwGE 29, S. 282 = NJW 1968, S. 1736; vgl. auch Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 69, der jedoch die Auffassung des BVerwG ungenau wiedergibt. Nach der von Hoppe zitierten Auffassung soll die Fristverkürzung keinen schweren Verfahrensfehler darstellen, "ohne daß es im Einzelfall darauf ankommt, ob sich der Fehler auf die Entscheidung in der Sache habe auswirken können." (Dieser Ansicht war die Vorinstanz). Demgegenüber hebt das BVerwG, aaO, S. 284 aber unzweifelhaft hervor, daß es doch darauf ankommt, "ob die Entscheidung in der Sache auf dieser Verletzung beruhen kann." Ebenso wie das BVerwG, Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 28. Offensichtlich wie Hoppe, Braun/v. Rotberg, § 73 Rdnr. 4 d.

121) Vgl. GmSOGB in BVerwGE 40, S. 363; vgl. auch Brügelmann/Grauvogel, § 2 a Anm. IV 5 a; Fickert, Planfeststellung, S. 285 f.; Knack, § 73 Rdnr. 6.2.2 jeweils m.w.N.; aa BVerwG, NJW 1968, S. 1736.

gegenüber den allgemeinen Vorschriften des VwVfG ist¹²².

Selbst im fernstraßenrechtlichen (§§ 17 ff FStrG) und abfallbeseitigungsrechtlichen (§§ 21 ff AbfG) Planfeststellungsverfahren, deren Regelungen mit den §§ 73 ff VwVfG fast wörtlich übereinstimmen und die ansonsten abschließend geregelt sind¹²³, findet § 72 Abs. I VwVfG ergänzende Anwendung.

Lediglich im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren kann § 72 Abs. I VwVfG nicht herangezogen werden, da § 6 Abs. III AtVfV, der gemäß § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG gilt, eine inhaltsgleiche (die Gewährung von Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen) bzw. abweichende (§ 29 Abs. I S. 1 und 2 werden von der Anwendung ausgenommen) Regelung trifft¹²⁴.

1. Der Kreis der Akteneinsichtsberechtigten

§ 72 Abs. I letzter Halbs. VwVfG bestimmt, § 29 VwVfG mit der Maßgabe anzuwenden, daß Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen zu gewähren ist. § 29 VwVfG gewährt Akteneinsicht aber nur Beteiligten i.S.d. § 13 VwVfG¹²⁵, wobei der Kreis der Beteiligten in § 13 VwVfG abschließend festgelegt wird¹²⁶. Das sind neben Antragsteller und -gegner die tatsächlichen und potentiellen Adressaten eines Verwaltungsakts sowie tatsächliche

122) Vgl. S. 134.

123) Vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 29

124) Vgl. insoweit S.49 f.

125) Vgl. Knack, § 29 Rdnr. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 10; und S. 50 mit den dortigen Nachweisen in FN 97

126) Kopp, § 13 Anm. 2

und potentielle Vertragspartner eines öffentlich-rechtlichen Vertrages¹²⁷. Somit sind nicht alle durch ein Verwaltungsverfahren betroffenen Personen Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG. Nach § 13 Abs. II VwVfG können aber Personen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können als Beteiligte hinzugezogen werden. Durch die Hinzuziehung - nicht etwa durch ihr rechtliches Betroffensein - erlangen diese die Beteiligteigenschaft¹²⁸.

Nach Stelkens/Bonk/Leonhardt¹²⁹ wird im Planfeststellungsverfahren die Beteiligteigenschaft durch die Begriffe des Einwenders und des Betroffenen erweitert, ohne daß es eines der Beteiligteigenschaft begründenden Heranziehungsaktes bedürfte. Dies hätte zur Folge, daß den Einwendern grds. dieselben Verfahrensrechte zustehen wie den Hinzugezogenen, die ihrerseits zu den Beteiligten zählen (§ 13 Abs. I Nr. 4 VwVfG)¹³⁰, also auch die Einwender zur Akteneinsicht berechtigt wären.

Zunächst bleibt festzustellen, daß das VwVfG - teilweise auch die Fachgesetze - die Begriffe "Beteiligte", "Betroffene" und die Wendung "Personen, die Einwendungen erhoben haben" mit unterschiedlichem Sinngehalt verwendet. Der Kreis der Einwendungs berechtigten ist am größten¹³¹, so daß nicht gesagt werden kann, die Vorschriften des VwVfG beruhen auf der Annahme, Betroffene oder Einwender seien Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG¹³².

Der verfahrensrechtliche Beteiligtenbegriff ist ein komplexer Begriff, der an vorhandene subjektive Rechte bzw. rechtliche Interessen anknüpft. Diese Betroffenheit bzw. mögliche Betroffenheit in Rechten oder rechtlichen Interessen ist zwar i.d.R. Voraussetzung für eine Beteiligung¹³³; sie macht den Betreffenden

127) Zum Beteiligtenbegriff vgl. Kopp, FS Boorberg Verlag, S. 159 ff.; ders., FS BVerwG, S. 387 ff.; Martens, JuS 1977, S. 809 ff.

128) Kopp, § 13 Anm. 3; Knack, § 13 Rdnr. 3.4.

129) § 72 Rdnr. 31

130) Im Anschluß an Stelkens/Bonk/Leonhardt, aaO; auch Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 37.

131) Dazu unten S. 157.

132) So aber Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 38. Für die Annahme findet sich aber auch in den Materialien zum VwVfG kein Anhaltspunkt.

133) Vgl. Kopp, FS Boorberg Verlag, S. 169 ff.; ders., FS BVerwG, S. 393 ff.; Meyer/Borgs, § 13 Rdnr. 1.

aber noch nicht zum Beteiligten. Maßgebend für die Stellung als Beteiligter ist ausschließlich die formelle Stellung im Verfahren, begründet durch Antragstellung, Eröffnung des Verfahrens gegen eine Person oder durch Hinzuziehung¹³⁴. Die materiellrechtliche Betroffenheit begründet grds. einen Anspruch auf die Hinzuziehung zur Teilnahme am Verfahren als Beteiligter, jedoch nicht die Beteiligteigenschaft selbst.

§ 13 VwVfG selbst steht der Annahme entgegen, daß Einwender als Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG anzusehen sind, denn gemäß § 13 Abs. III werden diejenigen, die angehört werden, durch die rein formale Anhörung allein nicht zu Beteiligten¹³⁵. Es ist auch weder von der Sache noch von der gesetzlichen Regelung her eine Notwendigkeit dazu im Planfeststellungsverfahren ersichtlich.

Somit ist der Kreis der zur Akteneinsicht berechtigten Personen in den Planfeststellungsverfahren, mit Ausnahme des atomrechtlichen, wo § 72 Abs. I VwVfG nicht gilt¹³⁶, auf die Beteiligten i.S.d. § 13 VwVfG beschränkt¹³⁷.

2. Gegenstand und sachlicher Umfang der Akteneinsicht

Nach § 29 Abs. I S. 1 VwVfG sind Gegenstand der Akteneinsicht nur die das jeweilige Verfahren betreffenden Akten. Vorentwürfe und Vorarbeiten zu Entscheidungen sind von der Akteneinsicht ausgenommen (§ 29 Abs. I S. 2 VwVfG). Im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren gilt § 29 Abs. I S. 2 VwVfG nicht, weil er von § 6 Abs. III AtVfV nicht in Bezug genommen wird¹³⁸.

Da dem Aktenbegriff auch die Sachverständigengutachten und die Stellungnahmen anderer Behörden unterfallen und diese nicht als Vorarbeiten zur Entscheidung zu qualifizieren sind, besteht auch

134) Vgl. Badura, in Erichsen/Martens, S. 252; Kopp, aaO; Obermayer, FS Boorberg Verlag, S. 129.

135) Vgl. oben S. 64 m.w.N.

136) Vgl. S.50, dort kann jedermann Akteneinsicht begehren. Insoweit kann auf die dortigen Ausführungen zu § 6 AtVfV verwiesen werden.

137) In diesem Sinne wohl auch v. Mutius, DVBl. 1978, S.672.

138) Vgl. insoweit S. 53.

bei ihnen das Recht zur Einsichtnahme¹³⁹. Ebenso wenig wie bei der Auslegung gibt es bei der Akteneinsicht einen Anspruch auf Erteilung von Kopien bzw. Abschriften, wohl aber kann sich der Einsichtnehmende Notizen machen¹⁴⁰.

3. Grenzen des Einsichtsrechts

Die Grenzen der Akteneinsicht ergeben sich aus § 29 Abs. II VwVfG, der der ordnungsgemäßen Erfüllung der behördlichen Aufgaben, dem Geheimnisschutz aus Gründen des Staatswohls sowie den berechtigten Interessen Beteiligter oder Dritter dient. § 29 Abs. III 1. Halbs. VwVfG regelt den Ort der Akteneinsicht; nach § 29 Abs. III letzter Halbs. VwVfG kann die aktenführende Behörde hinsichtlich der Durchführung der Akteneinsicht weitere Ausnahmen gestatten¹⁴¹.

4. Massenbeteiligung

Die heutigen Planfeststellungsverfahren bilden die Hauptfälle der sog. Massenverfahren, deren Probleme man durch die §§ 17 - 19 VwVfG zu bewältigen versuchte¹⁴².

Die §§ 17 ff. VwVfG gelten auch in den Planfeststellungsverfahren nach Maßgabe des § 72 Abs. II VwVfG; die Fachgesetze enthalten insoweit keine Vorschriften, die der Anwendung entgegenstehen könnten¹⁴³. Gemäß § 29 Abs. I S. 3 ist im Falle der §§ 17, 18 VwVfG nur den Vertretern Akteneinsicht zu gewähren.

139) Vgl. Kopp, § 29 Anm. 6; Knack, § 29 Rdnr. 4.3; v. Mutius, DVB1. 1978, S. 670 FN 53.

140) Knack, § 29 Rdnr. 7; Kopp, § 29 Anm. 1, 7; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 29 Rdnr. 27; aA offensichtlich Badura, in Erichsen/Martens, S. 257.

141) Zu den Einzelheiten der Grenzen und weiteren Ausnahmen vgl. S. 55 f; es gilt auch hier das dort Erörterte, da § 29 Abs. II, III VwVfG im atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ja ebenfalls gilt.

142) Vgl. oben S. 60 f.

143) Vgl. statt vieler Knack, § 72 Rdnr. 6.2; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 32.

Bei gleichförmigen Anträgen, worunter auch der Antrag auf Gewährung von Akteneinsicht fällt, findet eine Vertretung nach § 17 VwVfG¹⁴⁴, bei Beteiligten mit gleichem Interesse eine Vertretung nach § 18 VwVfG statt¹⁴⁵.

§ 18 VwVfG bezieht sich nur auf Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG. Betroffene bzw. Einwender im Planfeststellungsverfahren sind aber nicht automatisch Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG¹⁴⁶, so daß auf die Akteneinsicht begehrenden Einwender, sofern sie nicht gemäß § 13 Abs. II VwVfG hinzugezogen und damit zu Beteiligten werden, § 18 VwVfG in den Planfeststellungsverfahren - mit Ausnahme des atomrechtlichen Planfeststellungsverfahrens - nicht anwendbar ist¹⁴⁷.

Im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren gilt gemäß § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG der § 6 AtVfV, der eine entsprechende Anwendung des § 29 Abs. I S. 3 VwVfG und der §§ 17, 18 VwVfG normiert¹⁴⁸. Eine solche die entsprechende Anwendung normierende Vorschrift gibt es aber bei der Regelung der §§ 72 ff VwVfG für alle übrigen Planfeststellungsverfahren nicht.

Nach § 17 Abs. II VwVfG kann die Behörde bei gleichförmigen Eingaben, die den Erfordernissen des § 17 Abs. I VwVfG nicht entsprechen, diese unberücksichtigt lassen. Sie muß dies, will sie so verfahren, durch Bekanntmachung und zwar im Planfeststellungsverfahren durch öffentliche statt der sonst normierten ortsüblichen Bekanntmachung, ebenso wie im Falle des § 17 Abs. IV S. 2 VwVfG, tun (§ 72 Abs. II VwVfG)¹⁴⁹.

144) Dazu und zu der Möglichkeit den § 17 VwVfG durch geringfügige Änderungen zu umgehend vgl. S. 61 f.

145) Einzelheiten zu § 18 VwVfG vgl. S. 63 f.

146) Vgl. dazu S. 149 f.

147) aA Steikens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 33.

148) S. 66.

149) Für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren gilt dasselbe wie im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, da die AtVfV insoweit anzuwenden ist, vgl. S. 149.

5. Akteneinsicht nach pflichtgemäßem Ermessen

In den Planfeststellungsverfahren ist gemäß § 72 Abs. I letzter Halbs. VwVfG - im atomrechtlichen nach § 6 Abs. III AtVfV¹⁵⁰ - Akteneinsicht nur nach pflichtgemäßem Ermessen zu gewähren¹⁵¹. Damit sollte den mit den Massenverfahren auftretenden Problemen entgegengewirkt werden¹⁵². Zwar besteht nicht aufgrund von verfassungsrechtlicher Vorgaben allgemein ein Recht auf Akteneinsicht¹⁵³, massenhafte Akteneinsichtsbegehren lassen sich aber durch § 29 Abs. II 1. Alt. VwVfG (Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung), selbst wenn man diese Vorschrift restriktiv auslegt, in den Griff bekommen¹⁵⁴. Die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift ist deshalb von der Sache her verfehlt und macht sich auch optisch schlecht.

Bei der fernmelderechtlichen Planfeststellung nach § 7 TWG, die die Möglichkeit der Erhebung von Einwendungen bzw. einen Erörterungstermin nicht kennt, weil die Beeinträchtigung fremder Interessen äußerst gering ist, läßt sich eine Massenbeteiligung kaum denken. Hier kann der Grund für die Gewährung von Akteneinsicht lediglich nach pflichtgemäßem Ermessen kaum vorliegen. In diesem Fall wird i.d.R. die Verweigerung der Akteneinsicht ermessensfehlerhaft sein¹⁵⁵.

150) Dazu S. 68 f.

151) Zur Kritik, die die Ausgestaltung als Ermessensvorschrift erfahren hat vgl. die Nachweise auf S. 69 in FN 192

152) RegBegr, BT-Drs. 7/910, S. 87; vgl. auch Kopp, § 72 Anm. 3; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 36.

153) S. 69 f.

154) Vgl. dazu S. 72.

155) Vgl. auch Blümel, FS Weber, S. 555; Kopp, § 72 Anm. 3; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 36.

V. Beteiligung anderer Behörden

Nach § 73 Abs. II VwVfG und dem wörtlich übereinstimmenden § 18 Abs. II S. 1 FStrG und § 21 Abs. II AbfG, wobei letzterer auch im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren gilt (§ 9 b Abs. V Nr. 1 AtG), sowie nach § 36 Abs. II BBahnG, § 10 Abs. II LuftVG, § 30 Abs. II PBefG, § 17 Abs. II WaStrG, ist die Einholung von Stellungnahmen anderer Behörden vorgeschrieben¹⁵⁶.

Diese Vorschriften dienen der Feststellung und Berücksichtigung der öffentlichen Interessen, die sonst von diesen Behörden wahrgenommen werden und der Kompetenzwahrung¹⁵⁷.

Da die organschaftliche Beteiligung nicht Gegenstand der Untersuchung ist¹⁵⁸, kann auf deren eigentümliche Probleme hier nicht näher eingegangen werden.

VI. Einwendungen

Mit Ausnahme der fernmelderechtlichen Planfeststellung nach § 7 TWG können in allen anderen Planfeststellungsverfahren Einwendungen gegen den Plan erhoben werden (§ 73 Abs. IV VwVfG, § 21 Abs. IV AbfG, § 18 Abs. IV FStrG, § 10 Abs. IV LuftVG, § 30 Abs. IV PBefG, § 17 Abs. III WaStrG, § 7 AtVfV).

Im fernmelderechtlichen Planfeststellungsverfahren können Betroffene nur mit Widerspruch und verwaltungsgerichtlicher Klage gegen den Planfeststellungsbeschluß vorgehen. Die Erhebung von Einwendungen wurde nicht normiert, weil in diesem Planfeststellungsverfahren bei weitem nicht so oft mit einschneidenden Eingriffen in fremde Rechtssphären zu rechnen ist wie in allen anderen Fällen der Planfeststellung¹⁵⁹. § 73 Abs. IV VwVfG kommt

156) Vgl. im einzelnen Badura, BayVBl. 1976, S. 519; Dölker, BayVBl. 1975, S. 383; Fickert, Planfeststellung, S. 273 ff.; ders., BayVBl. 1978, S. 683 f.; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 3; Greif, § 30 Rdnr. 2; Mintzel, § 17 Anm. 5; Sigl, § 30 Anm. 4; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 343; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 31; Kodal, S. 832/833.

157) RegRegr, RT-Drs. 7/910, S. 88; vgl. auch Kopp, § 73 Anm. 3; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 17; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 156; dies., Gutachten B, S. 31.

158) S. 4.

159) Vgl. Aubert, S. 320; Breuer, Planung, S. 67.

daher nicht ergänzend zur Anwendung¹⁶⁰, da dies mit der in § 7 TWG getroffenen Teilregelung nicht vereinbar wäre¹⁶¹. Da hier mit massenhafter Teilnahme nicht zu rechnen ist, die unübersichtliche Verhältnisse schafft, brauchen "Einwender" auch nicht als Informationsträger zur Unterrichtung der Behörde herangezogen werden.

Demgegenüber wird § 36 BBahnG, der die Erhebung von Einwendungen ebenfalls nicht normiert, durch § 73 Abs. IV VwVfG ergänzt, weil hier Eingriffe in fremde Rechtssphären genauso zahlreich und einschneidend sein können wie bei den übrigen Planfeststellungen¹⁶².

Für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren ist die Erhebung von Einwendungen in § 7 AtVfV, der gemäß § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG statt § 21 Abs. IV AbfG gilt, geregelt und entspricht damit der Rechtslage im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren¹⁶³.

1. Begriff, Rechtscharakter, Form, Inhalt und Ort

Einwendungen sind Äußerungen zu dem ausgelegten Plan, die Anregungen, Bedenken oder Änderungswünsche enthalten und keine Rechtsbehelfe¹⁶⁴. Sie sind schriftlich oder zur Niederschrift¹⁶⁵ der Behörde (§ 73 Abs. IV S. 1 VwVfG, § 21 Abs. IV S. 1 AbfG, § 18 Abs. IV FStrG, § 30 Abs. III PBefG, § 17 Abs. III WaStrG - im luftverkehrsrechtlichen Verfahren nach § 10 Abs. IV LuftVG nur schriftlich) zu erheben, nicht formgerechte Einwendungen sind unbeachtlich. Gemäß § 25 S. 1 VwVfG ist aber auf das Form Erfordernis und die Folge seiner Verletzung hinzuweisen.

160) S. 129.

161) Vgl. S. 129.

162) So schon S. 141.

163) Vgl. insoweit S. 75.

164) Vgl. die Nachweise auf S. 75 f. und Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 27.

165) Hierzu vgl. S. 76.

Die Stelle, wo die Einwendungen zu erheben sind, ist der Bekanntmachung zu entnehmen; das ist in den luft- (§ 10 Abs. IV LuftVg), personenbeförderungs- (§ 30 Abs. IV PBefG) und wasserrechtlichen (§ 17 Abs. III WaStrG) Planfeststellungsverfahren nur die Anhörungsbehörde, in den übrigen Planfeststellungsverfahren darüber hinaus zur Erleichterung für die Einwender auch die planauslegende Gemeinde (§ 73 Abs. IV S. 1 VwVfG, 21 Abs. IV S. 1 AbfG, § 18 Abs. IV FStrG).

Eine Begründung der Einwendungen ist nicht vorgeschrieben, sie müssen aber substantiiert werden¹⁶⁶. Es genügt daher nicht die Ankündigung innerhalb der Einwendungsfrist, daß beabsichtigt sei, Einwendungen zu erheben und dann nach Fristablauf die Einwendung zu substantiieren oder gar zu begründen¹⁶⁷.

2. Einwendungsbefugnis

Während im atomrechtlichen¹⁶⁸ (§ 9 b Abs. V Nr. 1 AtG i.V.m. § 7 Abs. I S. 1 AtVfV) und im wasserrechtlichen¹⁶⁹ (§ 17 Abs. III WaStrG) Planfeststellungsverfahren jedermann Einwendungen erheben kann (sog. Popularbeteiligung), normieren die Vorschriften für die übrigen Planfeststellungsverfahren die sog. Interessenbeteiligung¹⁷⁰, d.h., Einwendungen können von denjenigen erhoben werden, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden (§ 73 Abs. IV S. 1 VwVfG, § 21 Abs. IV S. 1 AbfG, § 18 Abs. IV FStrG, ebenso § 30 Abs. III S. 2 PBefG, § 10 Abs. III letzter Halbs. LuftVG).

166) Insoweit gilt dasselbe wie im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren. Vgl. S. 78; auch Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 41; Stober, BMVPr 1977, S. 152.

167) S. 78; ebenso Stober, BMVPr 1977, S. 152.

168) Vgl. insoweit S. 79

169) Vgl. Mintzel, § 17 Anm. 1.

170) Zum Begriff Breuer, NJW 1978, S. 1564.

Zu den Belangen in diesem Sinne zählen nicht nur subjektiv öffentliche und private Rechte, sondern darüber hinaus auch sonstige ideelle, wirtschaftliche, kulturelle oder soziale Interessen, die nicht durch Rechtsnormen geschützt sind¹⁷¹. Die Belange müssen aber in engem räumlichen und sachlichen Bezug zum Vorhaben stehen¹⁷². Der Kreis der Einwendungsbefugten ist somit sehr umfangreich, weil das Anhörungsverfahren u.a. der Erforschung der allgemeinen Anschauung und Unterrichtung der Behörde dient¹⁷³. Das Verfahren hat aber Doppelcharakter; da es für die materiellrechtlich Betroffenen der Gewährung rechtlichen Gehörs dient, kommt ihm auch Rechtsschutzfunktion zu¹⁷⁴.

Im Gegensatz zur von jeder individuellen Betroffenheit losgelösten Populärbeteiligung, die auch die egoistische und altruistische Beteiligung rechtsfähiger Verbände umfaßt¹⁷⁵, ist es unzutreffend, wenn gesagt wird, bei der Interessenbe-

171) Vgl. Braun/v. Rothberg, § 73 Rdnr. 5 a; Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 31 Rdnr. 58; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 268; Knack, § 73 Rdnr. 7.1; Meyer/Borgs, § 73 Rdnr. 17; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 38; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 158; dies., Gutachten B, S. 39; aA Kopp, § 73 Anm. 5; Diekmann, S. 108, nach deren Ansicht unter Belangen nur Rechte oder rechtlich geschützte Interessen zu verstehen sind.

172) Zur Frage der zulässigen Einwendungen vgl. Diekmann, S. 108 ff.; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 77; Kopp, § 73 Anm. 6.

173) Vgl. statt vieler Knack, § 73 Rdnr. 7.1; BVerwG, DVBl. 1967, S. 917.

174) Vgl. die Nachweise auf S. 75/76.

175) S. 79 f.

teilung könne jedermann Einwendungen erheben¹⁷⁶. Da die Einwendungsbefugnis die Geltendmachung eigener Belange voraussetzt, ist auch die Bejahung der Verbandsbeteiligung in diesen die Interessenbeteiligung normierenden Planfeststellungsverfahren durch Manner¹⁷⁷ abzulehnen. Einem Verband fehlt die Einwendungsbefugnis nicht nur, wenn er lediglich die Interessen seiner Mitglieder geltend machen will, sondern auch, wenn er sich aufgrund seiner Satzung der Wahrung von Umweltbelangen widmet, denn ansonsten wäre es den Verbänden anheimgestellt, durch Deklaration aller möglichen öffentlichen Interessen als eigene Belange die Beteiligung im Verwaltungsverfahren zu erreichen¹⁷⁸.

Der Kreis der Einwendungsbefugten ist somit größer als der gemäß § 42 Abs. II VwGO Klagebefugten. Durch die Befugnis, im Planfeststellungsverfahren Einwendungen zu erheben, wird keine etwaige Beteiligung an einem späteren Verwaltungsprozeß präjudiziert, vor allem läßt sich die Klagebefugnis nicht damit

176) So aber Fickert, Planfeststellung, S. 296; Kodal, S. 837; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 5; ebenso offenbar Ule/Laubinger, VwVfR, S. 158 FN 11; Salzwedel, Wege- und Verkehrsrecht, in v. Münch, S. 571. Die von Fickert, aaO, zitierte Ansicht von Thieme, NJW 1976, S. 705, ist ungenau wiedergegeben, da Thiemes Ausführungen sich auf das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG beziehen. Ebenso wie hier Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 38; Breuer, NJW 1978, S. 1564; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 343.

177) S. 183 ff.

178) Ebenso wie hier Braun/v. Rotberg, § 73 Rdnr. 3 a; Breuer, NJW 1978, S. 1564; Kopp, § 73 Anm. 6; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 38; Meyer/Rorgs, § 73 Rdnr. 17; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 159; dies., Gutachten B, S. 39; allgemein zur Frage der Verbandsbeteiligung bzw. -klage Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 97 ff.; und die umfangreichen Nachweise auf S. 81.

begründen¹⁷⁹, denn diese ist nur dann gegeben, wenn nicht offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können¹⁸⁰.

3. Einwendungsfrist

Während im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren gemäß § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG i.V.m. § 7 Abs. I S. 1 AtVfV die Einwendungsfrist mit der Auslegungsfrist von zwei Monaten identisch ist¹⁸¹, endet die Einwendungsfrist in den übrigen Planfeststellungsverfahren zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 73 Abs. IV S. 1 VwVfG, § 18 Abs. IV FStrG, § 21 Abs. IV S. 1 AbfG, § 30 Abs. IV PBefG, § 10 Abs. IV LuftVG, § 17 Abs. III WaStrG). Da die Auslegungsfrist für die einzelnen Planfeststellungsverfahren unterschiedlich geregelt wird¹⁸², hat dies auch zur Folge, daß die Einwendungsfristen unterschiedlich bemessen sind. Eine unglückliche Regelung, die nicht gerade zur Überschaubarkeit der Verfahren beiträgt und aus sachlichen Gründen kaum gerechtfertigt werden kann. Positiv zu bewerten ist, daß die Einwendungsfrist über den Zeitraum der Planauslegung hinausgeht, denn dadurch besteht für die Einwendungsführer die Möglichkeit weiterer Informationsbeschaffung und Prüfung ihrer Bedenken¹⁸³.

Diese Frist ist verfahrensmäßiger Ausdruck des Zeitfaktors und dient der Verfahrensbeschleunigung¹⁸⁴. Sie setzt eine ordnungsgemäße Auslegung voraus; falls nicht, beginnt die Frist gegen den hiervon Betroffenen nicht zu laufen¹⁸⁵.

179) So schon S. 80 und die Nachweise in FN 261; ebenso BVerwG, DVBl. 1967, S. 917; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 119; Kopp, § 73 Anm. 5 m.w.N.; ders., FS BVerwG, S. 398; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 159; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 5; Greif, § 30 Rdnr. 14; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 346; Badura, in Erichsen/Martens, S. 298.

180) Herrschende Möglichkeitstheorie, vgl. Kopp, VwGO, § 42 Anm. 12 m.w.N.. Zur Klagebefugnis von Gemeinden vgl. S. 81.

181) Vgl. S. 82.

182) Dazu S. 147.

183) Vgl. S. 82 m.w.N.

184) Vgl. Knack, § 73 Rdnr. 7.3.

185) Vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 43.

Für die Berechnung der Frist gilt § 31 Abs. I VwVfG i.V.m. § 187 Abs. II S. 1 BGB¹⁸⁶. Nach Kopp¹⁸⁷ sind vor der Auslegung der Pläne geltend gemachte "Einwendungen" keine Einwendungen i.S. dieser Vorschriften, die die Einwendungsfrist wahren.

Im Gegensatz zu § 17 Abs. II aF GewO, der bestimmte: "Die Frist nimmt ihren Anfang...", sprechen die einschlägigen Vorschriften für die Planfeststellungsverfahren nur von "verspätet erhobenen Einwendungen" (§ 73 Abs. VI S. 1 VwVfG, § 18 Abs. VI S. 1 FStrG, § 22 Abs. I S. 1 AbfG) bzw. von "nach Ablauf der Frist zur Erhebung von Einwendungen" (§ 17 Abs. IV Nr. 2 WaStrG, ähnlich § 7 Abs. I S. 2 AtVfV). Da aber der Worthedeutung nach verfrühte Einwendungen keine verspäteten sind bzw. vor Beginn erhobene Einwendungen nicht von dem Begriff "nach Ablauf" erfaßt werden, spricht der klare Wortlaut wohl dafür, verfrühte Einwendungen zuzulassen. Darüber hinaus stehen vor Beginn der Frist erhobene Einwendungen dem zügigen Verfahrensablauf nicht entgegen¹⁸⁸. Im übrigen gilt für verfrühte Einwendungen die Beratungspflicht nach § 25 S. 1 VwVfG¹⁸⁹.

4. Präklusion verspäteter Einwendungen

Die Präklusion stellt eine Sanktion für die Versäumung der Einwendungsfrist dar. Man unterscheidet zw. formeller und materieller Präklusion; die formelle Präklusion bedeutet den Ausschluß vom

186) Vgl. Ule/Laubinger, VwVfR, S. 160.

187) § 73 Anm. 6 aE; unter Berufung auf BVerwG, DVBl. 1967, S. 646; ebenso Fuhr, § 17 Rdnr. 3; Landmann/Rohmer/Eyermann/Fröhler, § 17 Rdnr. 6, die sich aber alle auf § 17 GewO beziehen. Ebenso wie Kopp, aaO, wohl Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 43 aE, nach denen vor Beginn der Auslegung erhobene Einwendungen wiederholt werden müssen.

188) So schon S. 83.

189) Vgl. BVerwG, DVBl. 1973, S. 646; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 43 aE.

weiteren Verwaltungsverfahren, materielle Präklusion¹⁹⁰ den Ausschluß auch für einen evtl. sich anschließenden Verwaltungsprozeß. Nicht eindeutig geklärt ist die Frage, ob in der Einwendungsfrist der Planfeststellungsverfahren der Grundsatz nur der formellen oder auch der materiellen Präklusion zum Ausdruck kommt.

Nach Ansicht des hess VGH¹⁹¹ kann diese Frist nur als Ausschlußfrist aufgefaßt werden, wenn dem Planfeststellungsverfahren irgendwelche praktische Bedeutung zukommen soll. Diese Ansicht wurde von Rspr. und Literatur als falsch bekämpft¹⁹². Zunächst bleibt festzuhalten, daß die Grundvoraussetzung materieller Präklusion in einem klaren Gesetzesanspruch darüber besteht, ob sie gewollt ist¹⁹³.

Nur kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung gilt die materielle Präklusion, die es dem Betroffenen verwehrt, mit seinen verspäteten Einwendungen im Verwaltungsprozeß durchzudringen. Die Vorschriften der Fachgesetze über die Rechtsfolgen der Versäumung der Einwendungsfrist sind aber unterschiedlich gefaßt. Während § 73 Abs. IV S. 1 VwVfG, § 21 Abs. IV S. 1 AbfG, § 18 Abs. IV FStrG, § 10 Abs. IV LuftVG, § 30 Abs. IV PBefG nur be-

190) Häufig wird der Begriff der materiellen Präklusion synonym mit dem Begriff der Ausschlußwirkung gebraucht. Zu den Begriffen vgl. Manner, S. 216 ff.; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 51.

191) DÖV 1962, S. 436; ebenfalls Schotthöfer, BayVB1. 1968, S. 343; vgl. auch Stober, RWVPr 1977, S. 152.

192) Vgl. BVerwGE 29, S. 282 = NJW 1968, S. 1736; OVG Lüneburg, DVBl. 1966, S. 411; Blümel, BB 1963, S. 882; ders., DVBl. 1964, S. 905; Fromm, DVBl. 1969, S. 293; Fickert, Planfeststellung, S. 299 nach inzwischen geläuterter Auffassung; Greif, § 30 Rdnr. 7; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 74 f.; Kodal, S. 838; vgl. auch Zuck, DVPl. 1973, S. 646.

193) Ebenso Diekmann, S. 93 ff.; Badura, in Erichsen/Martens, S. 293 f.; Manner, S. 220; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 51.

stimmen, daß Einwendungen innerhalb von zwei Wochen nach Beendigung der Auslegung zu erheben und die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern sind, aber gerade nicht die Folgen der Fristversäumnis regeln, bestimmen § 7 Abs. I S. 2 AtVfV¹⁹⁴ für das atomrechtliche und § 17 Abs. IV S. 2 Nr. 2 WaStrG für das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren den Ausschluß dieser verspäteten Einwendungen. Dies bedeutet, daß im atom- und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren der Einwendungsfrist materielle Präklusionswirkung zukommt¹⁹⁵. Dagegen bewirkt in den übrigen Planfeststellungsverfahren, in denen die ausdrückliche gesetzliche Anordnung fehlt (§ 73 Abs. IV VwVfG, § 21 Abs. IV AbfG, § 18 Abs. IV FStrG, § 10 Abs. IV LuftVG, § 30 Abs. IV PRefG), die Versäumung der Einwendungsfrist lediglich, daß der Einwender den Anspruch auf Anhörung und Erörterung verliert; seinen Anspruch auf Gehör hat er insoweit verbraucht. Nicht ausgeschlossen ist dagegen der Klageweg zum Verwaltungsgericht. Die nach § 42 Abs. II VwGO Klagebefugten behalten die Möglichkeit, auch mit verspäteten Einwendungen ihre Rechte im Verwaltungsprozeß zu verfolgen¹⁹⁶. In diesen Planfeststellungsverfahren, in denen der Einwendungsfrist nur formelle Präklusion zukommt, kann¹⁹⁷ die Behörde die verspäteten Einwendungen gleichwohl noch er-

194) Vgl. S. 83 f.

195) Ebenso Diekmann, S. 94 f.; Knack, § 73 Rdnr. 7.4; Mintzel, § 17 Anm. 2; Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 31; Bay. VGH, DÖV 1968, S. 740; vgl. auch die Nachweise auf S. 85; aA offensichtlich Manner, S. 220. Gegen diese materielle Präklusion bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken, vgl. S. 86.

196) Vgl. Badura, in Erichsen/Martens, S. 293; Braun/v. Rotberg, § 73 Rdnr. 5 b; Knack, § 73 Rdnr. 7.4; Kopp, § 73 Anm. 8; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 267 f.; Manner, S. 220; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 51.

197) Ob sie dies tut, steht in ihrem Ermessen (§ 40 VwVfG).

örtern¹⁹⁸ (§ 73 Abs. VI S. 1 letzter Halbs. VwVfG, § 22 Abs. I S. 1 letzter Halbs. AbfG, § 18 Abs. VI S. 1 letzter Halbs. FStrG; - bei § 10 LuftVG, § 30 PBefG, die eine solche Regelung nicht enthalten, kommt § 73 Abs. VI S. 1 letzter Halbs. VwVfG ergänzend zur Anwendung -).

Aber auch im atom- und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren, in denen die materielle Präklusion normiert ist, kann die Behörde verspätete Einwendungen nicht gänzlich unberücksichtigt lassen, sondern hat nach dem Untersuchungsgrundsatz (§ 24 VwVfG) diesen nachzugehen¹⁹⁹.

Bei unverschuldeter Fristversäumung ist gemäß § 32 VwVfG Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren²⁰⁰.

5. Masseneinwendungen

Bei massenhafter Erhebung von Einwendungen in den Planfeststellungsverfahren sind mangels entgegenstehender bzw. inhaltsgleicher Regelungen in den Fachgesetzen die §§ 17 ff. VwVfG anwendbar.

Bei gleichförmigen Einwendungen gilt § 17 VwVfG; bei Einwendungen mit gleichem Interesse § 18 VwVfG, allerdings nur für Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG²⁰¹.

Werden nach §§ 17 ff. VwVfG Vertreter bestellt, so gilt deren Vertretungsmacht für alle weiteren Verfahrenshandlungen, solange die Vertretungsbefugnis besteht, d.h. somit für das ganze weitere Verfahren²⁰², also auch für die Teilnahme am Erörterungstermin. Der Vertreter tritt in vollem Umfang an die Stelle der Vertretener

198) Vgl. Kopp, § 73 Anm. 8; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 5.

199) Vgl. S. 87 m.w.N.; auch Kopp, § 73 Anm. 8; Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 33 aE.

200) Vgl. Braun/v. Rothberg, § 73 Rdnr. 5 b; Kopp, § 73 Anm. 8; Diekmann, S. 102 ff.; Manner, S. 217; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 43; Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 33.

201) Vgl. S. 153.

202) Vgl. Braun/ v. Rothberg, § 17 Rdnr. 5 a; Meyer/Borgs, § 17 Rdnr. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 19 Rdnr. 4.

so daß diesen das Recht zu eigenen Ausführungen fehlt²⁰³ und auch im Rahmen der Gewährung rechtlichen Gehörs nicht mehr persönlich gewährt werden muß.

VII. Erörterungstermin

1. Zweck und Begriff

Der sich nach Ablauf der Einwendungsfrist anschließende Erörterungstermin bildet Höhepunkt und Kernstück des Anhörungsverfahrens und verfolgt dabei zwei Ziele: die Information über die Planungssituation und die Erzielung einer Einigung zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten²⁰⁴.

Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs erfordert allerdings keine mündliche Verhandlung, vielmehr werden Mündlichkeit und Schriftlichkeit als grundsätzlich gleichwertige Möglichkeiten der Gehörgewährung angesehen²⁰⁵. Der Erörterungstermin ist aber, mit Ausnahme der fernmelderechtlichen Planfeststellung nach §§ 7 ff. TWG obligatorischer Bestandteil der Planfeststellungsverfahren geworden (§ 73 Abs. VI VwVfG, § 22 Abs. I AbfG, § 18 Abs. VI FStrG, § 10 Abs. V LuftVG, § 30 Abs. V PRefG, § 17 Abs. VI WaStrG, § 8 AtVfV i.V.m. § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG).

Der Erörterungstermin sollte ein echter Dialog zwischen den Teilnehmern sein und nicht zum bloßen Anhörungstermin degradiert werden²⁰⁶.

Nach § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG, § 22 Abs. I S. 1 AbfG, § 18 Abs. VI S. 1 FStrG sind die rechtzeitig erhobenen bzw. trotz Verspätung zugelassenen Einwendungen gegen den Plan und die Stellungnahmen

203) Kopp, § 19 Anm. 2

204) Vgl. Diekmann, S. 122; Fickert, Planfeststellung, S. 328; Kodal, S. 838; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 27; Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdnr. 6.3; Meyer/Borgs, § 73 Rdnr. 21; Schotthöfer, BayVB1. 1968, S. 343; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 40; dies., VwVfR, S. 161; BVerwGE 29, S. 282 = NJW 1968, S. 1736.

205) Vgl. BVerwGE 20, S. 166; Radura, in Erichsen/Hartens, S. 255 Wolff, VerwR III, § 156 IV d 2; vgl. auch Ule/Becker, S. 37 f

206) Vgl. S. 94.

der Behörden zu erörtern²⁰⁷. § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG ist hinsichtlich der Erörterung der behördlichen Stellungnahmen im eisenbahn-, luftverkehr-, personenbeförderungs- und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren, in denen die Fachgesetze insoweit keine Regelung enthalten, ergänzend heranzuziehen. Für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren trifft § 8 Abs. I AtVfV eine eigene Regelung²⁰⁸, während die fernmelderechtliche Planfeststellung einen Erörterungstermin überhaupt nicht kennt²⁰⁹ so daß hier auf § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG nicht zurückgegriffen werden kann.

Expressis verbis sehen keine Vorschriften die Erörterung von Sachverständigengutachten vor; versteht man aber "Erörterung" im hier näher definierten Sinn²¹⁰, muß man auch zu deren Erörterung kommen.

2. Teilnehmerkreis

Der Erörterungstermin ist zwar nicht öffentlich²¹¹, der Kreis der Teilnahmeberechtigten aber groß.

Nach § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG, § 22 Abs. I S. 1 AbfG, § 18 Abs. VI S. 1 FStrG sind Teilnehmer des Erörterungstermins neben dem Vertreter der Anhörungsbehörde der Beauftragte vom Träger des Vorhabens²¹², die Vertreter der Behörden, die Stellungnahmen abgegeben haben²¹³, die Einwendungsführer²¹⁴ und ferner die Be-

207) Vgl. Kopp, § 73 Anm. 9; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 40.

208) Hier gelten die Ausführungen zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, vgl. S. 93.

209) S. 129.

210) Vgl. S. 165; auch Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 41.

211) Vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 330; Kopp, § 68 Anm. 2. Zum Begriff der Öffentlichkeit S. 96 m.w.N.

212) Siehe S. 138.

213) Dazu S. 155.

214) Vgl. S. 157.

troffenen, gleich, ob sie Einwendungen erhoben haben oder nicht²¹⁵. Der Begriff des Betroffenen ist materiellrechtlich zu verstehen und umfaßt diejenigen, in deren eigene Rechte bzw. rechtlich geschützte Interessen eingegriffen wird und deren Rechtspositionen beeinträchtigt werden²¹⁶. Ob dies der Fall ist, richtet sich nach Reichweite und Schutzzweck der in Frage kommenden Rechtsnorm²¹⁷.

§ 10 Abs. V LuftVG, § 30 Abs. V PBefG verlangen die Erörterung mit allen Beteiligten, § 17 Abs. VI WaStrG verlangt die Erörterung mit den Beteiligten. Sicher ist der Begriff der Beteiligten nicht identisch mit dem Begriff der Beteiligten i.S.d. § 13 VwVfG, da diese Vorschriften wesentlich älter als das VwVfG sind. Das luftverkehrs- und personenbeförderungsrechtliche Planfeststellungsverfahren regeln die Einwendungsbefugnis und formelle Präklusion wie das VwVfG²¹⁸, insoweit bestehen hier keine Bedenken, den Teilnehmerkreis wie in § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG zu bestimmen und § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG ergänzend heranzuziehen, ebenso wie im eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 36 BBahnG.

Anders ist es im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 WaStrG, wo jedermann Einwendungen erheben kann und eine materielle Präklusion normiert wird²¹⁹. Das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren entspricht hier mehr dem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 9 b Abs. V Nr. 1 AtG i.V.m. § 8 AtVfV, in dem nur diejenigen am Erörterungstermin teilnehmen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben²²⁰.

215) Vgl. Knack, § 73 Rdnr. 8.2; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 50.

216) Vgl. Kopp, § 73 Anm. 5; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Pdnr. 50; Fickert, Planfeststellung, S. 297.

217) Vgl. Blümel, DVBl. 1975, S. 706; ders., FS Weber, S. 550; ders., FS Forthoff, S. 21 ff.; Schwarze, DÖV 1973, S. 701; Ossenbühl, Gutachten B, S. 175 ff.; Bay.VGH, DVBl. 1975, S. 202; VG Freiburg, DVBl. 1975, S. 344.

218) Siehe S. 157 f.

219) S. 157, 163.

220) Vgl. insoweit die Ausführungen zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren auf S. 96.

Im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren kann daher ebensowenig wie im atomrechtlichen auf § 73 Abs. VI S. 1 VwVfG zurückgegriffen werden. Zu dem Teilnehmerkreis im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren gehören neben dem Träger des Vorhabens und dem Vertreter der Anhörungsbehörde lediglich noch die nach § 17 Abs. II WaStrG zu beteiligenden Behörden und diejenigen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben. Betroffenen, die keine bzw. verspätet Einwendungen erhoben haben, steht hier kein Anspruch auf Teilnahme am Erörterungstermin zu.

Nach § 73 Abs. VI letzter Satz VwVfG, § 18 Abs. VI letzter Satz FStrG gilt § 68 VwVfG entsprechend. Nach § 68 Abs. I VwVfG können Vertreter der Aufsichtsbehörde und bei der Behörde zur Ausbildung beschäftigte Personen ebenfalls teilnehmen und der Verhandlungsleiter kann (Ermessen) die Anwesenheit weiteren Personen gestatten, sofern kein Beteiligter widerspricht (ebenso § 22 Abs. IV S. 2,3 AbfG). Letzteres dürfte insbesondere für Vertreter von Presse und Rundfunk gelten²²¹. § 73 Abs. VI letzter Satz VwVfG und damit auch § 68 Abs. I VwVfG - obwohl die Vorschriften des VwVfG über das förmliche Verfahren ja ansonsten grds. nicht ergänzend zur Anwendungen gelangen - kommt insoweit für alle übrigen - außer den fernmelderechtlichen - Planfeststellungsverfahren ergänzend zur Anwendung, da deren Teilregelungen dieser Anwendung nicht entgegenstehen.

Da der Träger des Vorhabens nach § 13 Abs. I Nr. 1 VwVfG als Antragsteller Beteiligter ist, kann er nach § 14 Abs. IV VwVfG mit einem Beistand erscheinen, der auch Sachverständiger sein kann. Da aber § 14 VwVfG nur für Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG gilt, können die Einwendungsführer bzw. Betroffenen nur dann mit Beistand bzw. Sachverständigen zum Erörterungstermin erscheinen, wenn sie als Beteiligte nach § 13 Abs. II, I Nr. 4

221) Vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 330; Kopp, § 68 Anm. 2, der aber nur bei Presse und Rundfunk von einem Recht auf fehlerfreie Ermessensausübung ausgeht.

VwVfG hinzugezogen werden²²².

Das gilt nicht im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 17 WaStrG, da hier nach § 17 Abs. VII WaStrG die Beteiligten sachkundige Personen zu ihrer Unterstützung bei der Erörterung hinzuziehen können, und unter Beteiligten i.S.d. Abs. VII ebenso wie in Abs. VI diejenigen zu verstehen sind, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben²²³.

Wurden bei massenhafter Erhebung von Einwendungen nach Maßgabe der §§ 17 ff. VwVfG Vertreter bestimmt²²⁴, hat sich die Anhörungsbehörde, solange die Vertretungsmacht besteht²²⁵, nur mit den Vertretern auseinanderzusetzen. Zur Teilnahme am Erörterungstermin berechtigt sind dann lediglich noch die Vertreter²²⁶, was der Vertretene dadurch verhindern kann, indem er durch schriftliche Erklärung gegenüber der Behörde das Erlöschen der Vertretungsmacht herbeiführt (§ 17 Abs. III, § 18 Abs. II VwVfG).

3. Wegfall

Die Durchführung eines Erörterungstermins erübrigt sich dann, wenn das Ziel, eine Einigung herbeizuführen²²⁷, schon erreicht ist. Deshalb kann auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichtet werden:

a. wenn einem Antrag im Einverständnis mit allen beteiligten Behörden, Betroffenen und einwendungsbefugten Einwendern in vollem Umfang entsprochen wird (§ 73 Abs. VI S. 6, 1. Alt. VwVfG und § 18 Abs. VI S. 6 FStrG i.V.m. § 67 Abs. II Nr. 1 VwVfG, § 22

222) Zu einem anderen Ergebnis müßten diejenigen gelangen, die die Einwendungsführer als Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG ansehen. Vgl. auch S. 150.

223) S. 168; auch Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 82; Friesecke, § 17 Rdnr. 9 m.w.N.

224) Vgl. S. 164.

225) Zur Beendigung der Vertretungsmacht vgl. auch Kopp, § 17 Anm. 7.

226) Vgl. S. 97.

227) Vgl. dazu S. 165.

Abs. I S. 6, 1. Alt. AbfG). Fraglich ist, ob hier ein konkludentes Verhalten ausreicht²²⁸. Im Hinblick auf die Einwender wird konkludentes Verhalten ausreichen, denn diese haben einen Anspruch auf Teilnahme nur, dann sie rechtzeitig Einwendungen erhoben haben; für Betroffene aber, die, gleichgültig ob sie rechtzeitig Einwendungen erhoben haben oder nicht, am Erörterungstermin teilnehmen, wird man demgegenüber ein ausdrückliches Einverständnis verlangen müssen.

Im wasser- (§ 17 Abs. VI S. 4 WaStrG) und atomrechtlichen (§ 10 Abs. I AtVfV i.V.m. § 9 Abs. V Nr. 1 AtG) Planfeststellungsverfahren kann vom Erörterungstermin abgesehen werden, wenn keine rechtzeitig erhobenen Einwendungen vorliegen. Da diese Vorschriften eine inhaltsgleiche Regelung treffen - denn in diesen Verfahren haben nur diejenigen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben, einen Anspruch auf Teilnahme am Erörterungstermin -, kann für diese Verfahren im Gegensatz zu den luft-, verkehrs- und personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren, die keine diesbezügliche Regelung enthalten, § 73 Abs. VI S. 6 i.V.m. § 67 Abs. II Nr. 1 VwVfG nicht ergänzend zur Anwendung kommen.

b. Ein Erörterungstermin ist ferner entbehrlich bei Verzicht aller Behörden, Einwender oder Betroffenen (§ 73 Abs. VI S. 6 VwVfG und § 18 Abs. VI S. 6 FStrG i.V.m. § 67 Abs. II Nr. 4 VwVfG § 22 Abs. I S. 6, 2. Alt. AbfG). Hier bezieht sich der ausdrücklich zu erklärende Verzicht auf das Absehen von einem Erörterungstermin, im Gegensatz zum Einverständnis, daß sich auf das geplante Vorhaben bezieht²²⁹. Eine inhaltsgleiche oder entgegenstehende Regelung fehlt für diese Variante im atom- und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren, so daß hier von der Sache her § 73 Abs. VI S. 6 i.V.m. § 67 Abs. II Nr. 4 VwVfG auch wie im luft-, eisenbahn- und personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren anzuwenden ist, da die fachgesetzlich getroffene Teilregelung nicht entgegensteht. Allerdings ist es zumindest für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren kaum denkbar, daß Einwender auf die Durchführung des Erörterungstermins verzichten.

228) Dafür Knack, § 73 Rdnr. 8.1; dagegen Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 54.

229) Vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 55.

c. Die von Ule/Laubinger²³⁰ weiterhin erwähnte Variante des Absehens vom Erörterungstermin, wenn wegen Gefahr im Verzuge eine sofortige Entscheidung über die Planfeststellung notwendig ist, findet im Gesetz keine Stütze. § 73 Abs. VI S. 6 VwVfG, § 18 Abs. VI S. 6 FStrG verweisen lediglich auf §§ 67 Abs. II Nr. 1, 4 VwVfG²³¹, nicht aber auf § 67 Abs. II Nr. 5 VwVfG.

4. Zeitpunkt des Erörterungstermins und Ladung

Nach § 73 Abs. VI S. 2 VwVfG, § 22 Abs. I S. 2 AbfG, § 18 Abs. VI S. 2 FStrG ist der Erörterungstermin nach Zeit und Ort eine Woche vorher ortsüblich²³² bekanntzumachen. Diese Bekanntmachung ist grds. von der Bekanntmachung der Planauslegung gesondert vorzunehmen, es kann aber²³³ der Termin auch schon mit der ortsüblichen Bekanntmachung bestimmt werden (§ 73 Abs. VII VwVfG, § 22 Abs. II AbfG, § 18 Abs. VI a FStrG). Individuell vom Erörterungstermin zu benachrichtigen sind der Träger des Vorhabens, die beteiligten Behörden und diejenigen, die Einwendungen erhoben haben (§ 73 Abs. VI S. 3 VwVfG, § 22 Abs. I S. 3 AbfG, § 18 Abs. VI S. 3 FStrG). Eine förmliche Ladung ist nicht vorgesehen und in Anbetracht der ortsüblichen Bekanntmachung auch nicht zweckmäßig²³⁴.

Die § 73 Abs. VI S. 4, 5 VwVfG, § 22 Abs. I S. 4, 5 AbfG, § 18 Abs. VI S. 4, 5 FStrG treffen folgende Sonderregelung für die Massenverfahren: wenn außer der Benachrichtigung des Trägers des Vorhabens und der beteiligten Behörden mehr als 300 Benachrichtigungen vorzunehmen sind, so können diese Benachrichtigungen

230) VwVfR, S. 162

231) Oben a und b.

232) Vgl. S. 140.

233) Diese Entscheidung ist Ermessensentscheidung der Anhörungsbehörde.

234) Vgl. Knack, § 73 Rdnr. 8.3.3.

(nicht aber die des Trägers des Vorhabens und der beteiligten Behörden) ²³⁵ durch öffentliche ²³⁶ Bekanntmachung ersetzt werden. Entscheidend ist die Zahl der anfallenden Benachrichtigungen; die Benachrichtigung eines Vertreters i.S.d. § 19 VwVfG mehrerer Einwender zählt als eine Benachrichtigung. Die abweichende Ansicht von Stelkens/Bonk/Leonhardt ²³⁷ verkennt, daß der Vertreter in vollem Umfange an die Stelle der Vertretenen tritt ²³⁸. Dieses Vorgehen bei Massenverfahren ist aber nur zulässig, wenn darauf bereits in der Bekanntmachung der Planauslegung ²³⁹ hingewiesen wurde ²⁴⁰.

Während die Fachgesetze für das eisenbahn- (§ 36 BBahnG), personenbeförderungs- (§ 30 PBefG) und luftverkehrsrechtliche (§ 10 LuftVg) Planfeststellungsverfahren diesbezüglich keinerlei Regelungen enthalten und § 73 Abs. VI S. 2- 5 VwVfG ergänzend anzuwenden ist, trifft § 5 Abs. I Nr. 3 AtVfV für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren eine abweichende Regelung: die individuelle Benachrichtigung wird unabhängig von der Zahl durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt ²⁴¹.

Im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist zum Erörterungstermin mit angemessener Frist schriftlich nach VwZG zu laden (§ 17 Abs. VI S. 2 WaStrG) ²⁴². Diese individuelle Ladung

235) Ebenso Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 48; Ule/Laubinger VwVfR, S. 162.

236) Zum Unterschied zur ortsüblichen Bekanntmachung vgl. oben S. 141.

237) § 73 Rdnr. 48 aE.

238) Kopp, § 19 Anm. 2.

239) Vgl. S. 142

240) Vgl. Knack, § 73 Rdnr. 8.3.2; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 48; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 162.

241) Dazu S. 98.

242) Vgl. Mintzel, § 17 Anm. 4.

enfällt, wenn die Ladung mit der Bekanntmachung der Planauslegung verbunden wurde (§ 17 Abs. VI S. 3 WaStrG)²⁴³, eine § 73 Abs. VI S. 2,3 Abs. VII VwVfG ähnliche Regelung. Für Massenverfahren fehlt aber im WaStrG eine Regelung und die getroffene Teilregelung steht der Anwendung des § 73 Abs. VI S. 4,5 VwVfG nicht entgegen, so daß § 73 Abs. VI S. 4,5 VwVfG auch im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren gilt.

5. Verlegung - Unterbrechung - Vertagung

Für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren sieht § 11 AtVfV die Möglichkeit der Terminverlegung vor²⁴⁴, was dadurch erforderlich werden kann, daß der Termin meist in der öffentlichen Bekanntmachung festgelegt wird (§ 5 Abs. I Nr. 3 AtVfV). Die Behörde soll das Verfahren so fördern, daß es möglichst in einem Verhandlungstermin erledigt werden kann (§ 22 Abs. III AbfG, § 73 Abs. VI S. 6 VwVfG und § 18 Abs. VI S. 6 FStrG i.V.m. § 67 Abs. III VwVfG). Das Gebot des fairen Verfahrens kann aber bei erheblichen Gründen zu einer Vertagung oder Unterbrechung²⁴⁵ des Termins führen²⁴⁶.

6. Verlauf des Erörterungstermins

Der Verhandlungsleiter (ein Vertreter der Anhörungsbehörde)²⁴⁷ hat den Erörterungstermin objektiv zu leiten (§ 73 Abs. VI S. 6 VwVfG und § 18 Abs. VI S. 6 FStrG i.V.m. § 68 Abs. II VwVfG, § 22 Abs. V AbfG, § 12 Abs. I AtVfV). Im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren hat der Verhandlungsleiter gemäß § 12 Abs. II AtVfV die Möglichkeit der Themenbündelung²⁴⁸. Die übrigen Vor-

243) Vgl. Blümel, FS Weber, S. 550; Mintzel, § 17 Anm. 4.

244) Vgl. S. 99.

245) Zum Begriff vgl. S. 99, 100.

246) Vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 53 und § 68 Rdnr. 4 aE.

247) So ausdrücklich § 12 Abs. I AtVfV; für die übrigen Planfeststellungsverfahren ebenso Knack, § 68 Rdnr. 4; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 52; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 162.

248) S. 101 f.

schriften über die Planfeststellungsverfahren, auch das VwVfG, sagen dazu nichts. Allerdings ergibt sich aus ihnen nicht, daß die Erörterung mit allen Teilnehmern gleichzeitig durchzuführen ist. Selbst aus § 10 Abs. V LuftVG, § 30 Abs. V PBefG, wonach mit "allen Beteiligten" die Erörterung zu erfolgen hat, kann nicht geschlossen werden, daß dies gleichzeitig geschehen muß. Deshalb ist auch für die übrigen Planfeststellungsverfahren anerkannt, daß die Erörterung stufenweise in verschiedenen Zeitabschnitten durchgeführt werden kann, wenn der Kreis der Teilnehmer sonst zu groß ist, unterschiedliche Interessen auszugleichen sind oder dies aus sonstigen Gründen praktikabel erscheint²⁴⁹. Die Sitzungsgewalt des Verhandlungsleiters (§ 73 Abs. VI S. 6 VwVfG und § 18 Abs. VI S. 6 FStrG i.V.m. § 68 Abs. III VwVfG, § 22 Abs. VI AbfG, § 12 Abs. IV AtVfV) verpflichtet diesen, für die äußere Ordnung im Verhandlungsraum und für einen geordneten äußeren Verfahrensablauf zu sorgen. Eine Entfernung von Personen dürfte nur aus schwerwiegenden Gründen und als letztes Mittel in Betracht kommen²⁵⁰.

Nach § 12 Abs. V S. 2 AtVfV kann der Verhandlungsleiter als äußerstes Mittel den Erörterungstermin für beendet erklären²⁵¹. Über den Erörterungstermin ist eine Niederschrift anzufertigen (§ 73 Abs. VI S. 6 VwVfG und § 18 Abs. VI S. 6 FStrG i.V.m. § 68 Abs. IV VwVfG; § 22 Abs. VII AbfG; § 13 AtVfV)²⁵². Der Mindestinhalt der Niederschrift über den Erörterungstermin ergibt sich aus § 68 Abs. IV VwVfG, § 22 Abs. VII AbfG, § 12 AtVfV. Der Niederschrift kommt der erhöhte Beweiswert einer öffentlichen Urkunde nach § 415 ZPO zu²⁵³.

249) Vgl. BVerwG, DÖV 1969, S. 724 = VRS 37, S. 154; OVG Lüneburg, VkB1. 1966, S. 552; Fickert, Planfeststellung, S. 329; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 6.3; Knack, § 73 Rdnr. 8.3.2.

250) Vgl. Kopp, § 68 Anm. 5.

251) S. 102.

252) Vgl. insoweit S. 103.

253) Vgl. Kopp, § 68 Anm. 6.

7. Verfahrensmängel²⁵⁴

Fraglich ist, welchen Einfluß die fehlerhafte Erörterung auf den Planfeststellungsbeschluß hat. Es muß unterschieden werden, ob jegliche Anhörung unterblieben ist, ob also überhaupt kein Erörterungstermin durchgeführt wurde, oder ob einzelne Betroffene nicht gehört wurden oder bei der stattgefundenen Erörterung Fehler unterlaufen sind. Der Erörterungstermin ist zwar zwingend vorgeschrieben, trotzdem stellt seine Nichtdurchführung, obwohl die Voraussetzungen für das Absehen vom Erörterungstermin nicht vorlagen²⁵⁵, keinen solch schweren und offensichtlichen Mangel i.S.d. § 44 Abs. I VwVfG dar, der die Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses zur Folge hätte²⁵⁶.

Wurde dagegen ein einzelner Betroffener nicht angehört, so ist die Verletzung der Verfahrensvorschrift ebenfalls nicht ohne weiteres äußerlich erkennbar. Dieser Fehler führt somit auch lediglich zur Anfechtbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses²⁵⁷ für den Betroffenen²⁵⁸. Gemäß § 45 Abs. I Nr. 3 VwVfG kann der Mangel noch durch Nachholung der Anhörung geheilt werden²⁵⁹.

254) Vgl. auch noch S. 192.

255) Dazu S. 169.

256) Ebenso Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 93; Kopp, § 73 Anm. 9; Sieder/Zeitler, Art. 78 Rdnr. 18; nunmehr wohl auch Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 6.3 aE; aA Braun/v. Rotberg, § 73 Rdnr. 8; Diekmann, S. 126; Schotthöfer, BayVB1. 1968, S. 344; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 162; vgl. auch Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art. 103 Rdnr. 95.

257) Vgl. § 46 VwVfG, § 44 a VwGO und S. 111.

258) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 73 Rdnr. 8; Diekmann, S. 127; Hoppe Rechtsschutz, Rdnr. 95; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 6.3.

259) Ebenso Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 95.

VIII. Grds. keine Anwendung des § 28 VwVfG

Für das Planfeststellungsverfahren sind die Vorschriften über die Erhebung von Einwendungen und Erörterung des VwVfG und der Fachgesetze *lex specialis* zu § 28 VwVfG²⁶⁰. § 28 VwVfG wird durch § 73 VwVfG bzw. die entsprechenden Vorschriften der Fachgesetze formalisiert und modifiziert.

Das Rechtsstaatsprinzip begründet die Pflicht, den Beteiligten im Verwaltungsverfahren rechtliches Gehör zu gewähren, die Anhörung im Verwaltungsverfahren hat daher verfassungsrechtlichen Rang²⁶¹. Dieser Verpflichtung wird durch die Spezialvorschriften über die Anhörung im Planfeststellungsverfahren ausreichend Genüge getan. Lediglich das fernmelderechtliche Planfeststellungsverfahren nach §§ 7 ff. TWG kennt keine Erhebung von Einwendungen und Erörterung. Wegen der von § 7 TWG getroffenen Teilregelung kann auch nicht § 73 Abs. IV, VI VwVfG subsidiär zur Anwendung kommen²⁶². Dann müssen aber, um dem verfassungsrechtlichen Gebot des rechtlichen Gehörs zu genügen, im fernmelderechtlichen Planfeststellungsverfahren, da es insoweit an einer Spezialvorschrift fehlt, die Beteiligten i.S.d. § 13 VwVfG nach § 28 VwVfG angehört werden.

IX. Planänderungen nach Auslegung der Pläne

Die Berücksichtigung von Einwendungen, die Erörterung oder neue Erkenntnisse können dazu führen, daß der Plan während des Anhörungsverfahrens durch den Träger des Vorhabens spontan oder auf Anraten der Anhörungsbehörde geändert wird.

260) Vgl. Knack, § 72 Rdnr. 6.2; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 35; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 42.

261) Vgl. Knack, § 28 Rdnr. 2; Kopp, § 28 Anm. 2; Maurer, JuS 1976, S. 488; Ule/Becker, S. 36.

262) Dazu S. 155 f.

Für solche Fälle treffen § 73 Abs. VIII VwVfG, § 18 Abs. VIII FStrG, § 23 AbfG sich entsprechende Regelungen. Diese beziehen sich, wie sich aus dem Wortlaut "ausgelegter Plan" ergibt, auf die Änderung des Plans im anhängigen Verfahren, also vor der Planfeststellung²⁶³.

Soll ein eingereichter Plan geändert werden und werden dadurch Aufgabenbereich der Behörden oder Belange Dritter²⁶⁴ weniger berührt als bisher, kommen § 73 Abs. VIII S. 1 VwVfG, § 18 Abs. VIII S. 1 FStrG, § 23 S. 1 AbfG nicht zur Anwendung, es braucht nichts weiter veranlaßt zu werden²⁶⁵.

Berühren dagegen die Planänderungen Aufgabenbereich der Behörden oder Belange Dritter erstmalig oder stärker als bisher, so ist ihnen die Planänderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Eines erneuten Erörterungstermins bedarf es nicht, wie sich aus § 73 Abs. VIII S. 2 VwVfG, § 18 Abs. VIII S. 2 FStrG, § 23 S. 2 AbfG ergibt²⁶⁶. Die Anwendung der §§ 73 Abs. VIII S. 1 VwVfG, 23 S. 1 AbfG, 18 Abs. VIII S. 1 FStrG setzt aber voraus, daß der Kreis der Dritten bekannt ist und darüber hinaus auszuschließen ist, daß die Belange weiterer Dritter berührt werden²⁶⁷.

263) Vgl. Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 268, 273; Kopp, § 73 Anm. 10; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 8; Stelkens Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 56. Für Planänderungen nach Abschluß des Planfeststellungsverfahrens gelten die §§ 76 VwVfG, 27 AbfG, § 18 c FStrG, vgl. dazu S.; 194.

264) Dritte sind die Einwendungsbefugten, vgl. S. 157.

265) Vgl. Diekmann, S. 88; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 70; Knack, § 73 Rdnr. 9.2.1; Kopp, § 73 Anm. 10; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 57; RVerwGE 29, S. 282 = NJW 1968, S. 1736.

266) Vgl. Knack, § 73 Rdnr. 9.2.1; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 58; aA offensichtlich Kopp, § 73 Anm. 10.

267) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 73 Rdnr. 7; Kopp, § 73 Anm. 10.

Ebenso darf die Änderung nicht so umfangreich sein, daß von einer Neukonzeption gesprochen werden muß, sonst wäre ein neues Anhörungsverfahren mit Auslegung durchzuführen²⁶⁸.

Schließlich ist nach § 73 Abs. VIII S. 2 VwVfG, § 23 S. 2 AbfG, § 18 Abs. VIII S. 2 FStrG ein beschränktes Anhörungsverfahren mit der Planauslegung einzuleiten, wenn sich die Änderung auf das Gebiet einer anderen "neuen" Gemeinde auswirkt. Die Erhebung von Einwendungen und der Erörterungstermin beschränken sich auf die "neue" in Betracht kommende Gemeinde, ansonsten würde nämlich die Präklusionswirkung verspäteter Einwendungen umgangen²⁶⁹.

Im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren gilt gemäß § 9 b Abs. V die Regelung des § 23 AbfG; bejaht man danach die Notwendigkeit der Durchführung eines erneuten Anhörungsverfahrens mit Auslegung, gelten dafür allerdings die Vorschriften der AtVfV. Für das eisenbahn-, luftverkehrs- und personenbeförderungsrechtliche Planfeststellungsverfahren enthalten die Fachgesetze keine Regelungen, insoweit kommt § 73 Abs. VIII VwVfG zur Anwendung.

Im fernmelderechtlichen Planfeststellungsverfahren nach § 7 TWG wird dagegen nur bei einer erheblichen Änderung eine erneute Planauslegung nach § 7 Abs. III TWG notwendig sein, die Erhebung von Einwendungen bzw. ein Erörterungstermin ist hier ja nicht vorgesehen.

Für das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren trifft § 23 WaStrG eine von § 73 Abs. VIII VwVfG abweichende Regelung. Er normiert die Voraussetzungen sowohl für die Änderung ausgelegter als auch bereits festgestellter Pläne und sieht ein erneutes Anhörungsverfahren bei erheblichen Änderungen vor. Erheblich sind die Änderungen, wenn sie das öffentliche Interesse

268) Vgl. Braun/v. Rothberg, § 73 Rdnr. 7; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 8 stellen dies der Anhörungsbehörde lediglich anheim.

269) Vgl. Braun/v. Rothberg, § 73 Rdnr. 7; Knack, § 73 Rdnr. 9.2.2; Kodal, S. 839; Kopp, § 73 Anm. 10; Meyer/Borgs, § 73 Rdnr. 32.

oder Rechte anderer - dieser Kreis ist wesentlich kleiner als der der Einwendungsbefugten im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren²⁷⁰ - beeinträchtigen und keine Vereinbarungen mit den Berechtigten geschlossen werden können. Die Voraussetzungen, unter denen hier von einem erneuten Anhörungsverfahren abgesehen werden kann, sind damit wesentlich enger²⁷¹.

X. Absehen von der Auslegung, Verzicht auf Planfeststellung

Die aufwendige Form der Kommunikation wie Auslegung der Pläne ist nur erforderlich, wenn das Verfahren mit einem großen Personenkreis durchgeführt werden muß. Sie ist aber im Interesse der Vereinfachung des Verfahrens²⁷² entbehrlich, wenn der Verwaltung ein überschaubarer Kreis weniger Personen gegenübersteht, mit denen sie direkt in Verbindung treten und verhandeln kann.

Nach § 73 Abs. III S. 2 VwVfG und wörtlich übereinstimmend § 21 Abs. III S. 2 AbfG kann auf die Planauslegung nach pflichtgemäßem behördlichem Ermessen durch Gelegenheit zu individueller Planeinsicht verzichtet werden, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt²⁷³ ist und ihnen innerhalb einer angemessenen Frist Gelegenheit zur Einsichtnahme gegeben wird²⁷⁴. Ähnlich regelt auch § 18 Abs. VII FStrG das sog. vereinfachte Anhörungsverfahren. Während aber §§ 73 Abs. III S. 2 VwVfG, 21 Abs. III S. 2 AbfG lediglich auf die Auslegung verzichten, gestaltet § 18 Abs. VII FStrG durch individuelle Benachrichtigung zum Erörterungstermin das vereinfachte Anhörungsverfahren näher aus²⁷⁵.

Von dieser Vereinfachung darf aber nur Gebrauch gemacht werden, wenn sämtliche Betroffenen bekannt bzw. zu ermitteln sind und die Sicherheit besteht, daß andere Betroffene nicht

270) Dazu S. 157.

271) Vgl. Mintzel, § 23 Anm. 2; Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 31 Rdnr. 60

272) Vgl. dazu RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 88.

273) Zum Begriff S. 158.

274) Vgl. Knack, § 73 Rdnr. 6.4; Kopp, § 73 Anm. 4.

275) Vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 302; Kodal, S. 839;

Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 7.

existieren²⁷⁶. Da nur die Betroffenen bekannt sein müssen, nicht aber die sonstigen Einwendungsbefugten²⁷⁷, diese aber dann unzureichend informiert sind, ist ein solches Vorgehen nur bei einfachen Vorhaben mit begrenzten Auswirkungen zulässig²⁷⁸.

Darüber hinaus kann nach § 7 Abs. II AbfG bei unbedeutenden Abfallbeseitigungsanlagen (Nr. 1) oder, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist (Nr. 2), anstelle des Planfeststellungsverfahrens ein Genehmigungsverfahren durchgeführt werden.

Ebenso verzichtet § 17 Abs. II FStrG auf die Durchführung einer Planfeststellung bei Änderungen oder Erweiterungen (nicht aber bei einem Neubau) von unwesentlicher Bedeutung. Unwesentliche Bedeutung²⁷⁹ liegt vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst oder mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden. Wenn nur mit einem einzigen keine Vereinbarung getroffen werden kann, ist die Planfeststellung erforderlich²⁸⁰.

Nach § 8 Abs. II LuftVG und § 28 Abs. II PBefG kann eine Planfeststellung ebenfalls bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Allerdings liegt die unwesentliche Bedeutung hier nicht nur dann vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden, sondern auch, wenn der Kreis der Be-

276) Vgl. Fickert, aaO; Kopp, § 73 Anm. 4.

277) Dazu S. 157.

278) Ebenso Fickert, aaO; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 7; Kopp, aaO; Meyer/Borgs, § 73 Rdnr. 9.

279) Der Begriff ist im Rechtssinne, nicht im bautechnischen Sinne zu verstehen; vgl. Fickert, Planfeststellung, S. 103.

280) Vgl. Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdnr. 8. Die Entscheidung trifft nach § 17 Abs. II S. 3 FStrG die oberste Landesstraßenbaubehörde; diese Entscheidung ist kein Verwaltungsakt ! Vgl. Marschall/Schroeter/Kastner, aaO; Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 345 FN 98. Anders im luft-, personenbeförderungs- und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren; vgl. BVerwG, NJW 1977, S. 2367.

teiligten bekannt ist oder ohne ein förmliches Auslegungsverfahren ermittelt werden kann und mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden (§ 8 Abs. II S. 2 LuftVG, § 28 Abs. II S. 2 PRefG). Während also bei Bekanntsein der Betroffenen nach VwVfG, FStrG und AbfG nur eine Vereinfachung des Verfahrens vorgesehen ist, kann nach LuftVG und PBefG auf eine Planfeststellung gänzlich verzichtet werden.

Nach § 14 Abs. I S. 2 WaStrG kann der Ausbau und Neubau ohne Planfeststellung genehmigt werden²⁸¹, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist, also dann, wenn Rechte anderer nicht beeinflusst werden bzw. die Beteiligten bekannt sind und mit ihnen entsprechende Vereinbarungen getroffen werden²⁸².

§ 9 b Abs. I S. 1 AtG verlangt die Planfeststellung nicht für unwesentliche Änderungen der in § 9 a Abs. III AtG bezeichneten Anlagen. § 7 Abs. III S. 3 TWG verzichtet auf die Auslegung, wenn lediglich Telegraphenlinien durch den Luftraum über Verkehrswege geführt werden sollen.

Die Fachgesetze treffen somit hier für den Verzicht auf Auslegung bzw. das gänzliche Absehen von der Planfeststellung eigene Regelungen, so daß § 73 Abs. III S. 2 VwVfG außer für das eisenbahnrechtliche Planfeststellungsverfahren, für das § 36 BBahnG insoweit auch keine Regelung enthält, nicht ergänzend zur Anwendung gelangt.

281) Vgl. auch § 31 Abs. I S. 3 WHG. Diese Genehmigungen sind ein Minus zur Planfeststellung, da ihnen kein förmliches Verfahren mit Bekanntmachung und Anhörungspflichten vorausgeht; vgl. Kreibohm, Der Landkreis 1977, S. 159.

282) Vgl. Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 31 Rdnr. 80; Mintzel, § 14 Anm. 3; Witzel, § 31 Anm. 9. Bei der Entscheidung, ob statt des Planfeststellungsverfahrens ein Genehmigungsverfahren durchzuführen ist, handelt es sich im personenbeförderungs-, luftverkehrs- und wasserrechtlichen Verfahren um einen VA; vgl. Sigl, § 28 Anm. 6; BVerwG, NJW 1977, S. 2367.

XI. Verfahrensgrundsätze²⁸³

1. Dispositionsmaxime

Die gesetzlichen Regelungen zeigen die Abhängigkeit der Planfeststellung von der Einreichung der Planunterlagen, die Antrag i.S.d. § 22 VwVfG ist²⁸⁴. Antragsteller ist der Träger des Vorhabens, die übrigen Verfahrensteilnehmer haben an seinen aus der Dispositionsmaxime fließenden Verfahrensbefugnissen keinen Anteil. Die Bestimmungsmacht über "Ob" und "Worüber" des Verfahrens obliegt nur ihm und begründet die Geltung der Dispositionsmaxime im Planfeststellungsverfahren.

2. Untersuchungsgrundsatz, Beweisanträge

Im Planfeststellungsverfahren müssen alle abwägungsrechtlichen Umstände in die Entscheidung eingehen können. Das setzt eine umfassende behördliche Ermittlungspflicht voraus, die nur durch den Untersuchungsgrundsatz gewährleistet werden kann, § 24 VwVfG.

Auf der amtswegigen Untersuchung beruhen zwar nicht nur, aber auch²⁸⁵ die Modalitäten der Verfahrensteilnahme im Planfeststellungsverfahren. Denn mehr noch als sonst ist in diesen Verfahren die Behörde auf die Zulieferung von Informationen angewiesen.

3. Mündlichkeit, Öffentlichkeit

Der im Planfeststellungsverfahren durchzuführende Erörterungstermin beruht auf der legislatorischen Entscheidung gegen die schriftliche Abweicklung, nicht auf dem Grundsatz der Mündlichkeit. Dieser Erörterungstermin ist lediglich "parteiöffentlich"²⁸⁶.

283) Vgl. oben S. 104.

284) S. 138.

285) Dazu S. 158.

286) Vgl. S. 166.

XII. Abschluß des Anhörungsverfahrens

Mit Abschluß des Erörterungstermins ist das Anhörungsverfahren allen Teilnehmern gegenüber formell abgeschlossen. Die Anhörungsbehörde gibt eine Stellungnahme ab und leitet diese, möglichst innerhalb eines Monats nach Abschluß der Erörterung zusammen mit dem Plan, den behördlichen Stellungnahmen und den Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zu (§ 73 Abs. IX VwVfG, § 18 Abs. IX FStrG, § 24 AbfG). Diese Stellungnahme der Anhörungsbehörde ist kein Verwaltungsakt und daher auch nicht vor dem Verwaltungsgericht anfechtbar²⁸⁷.

In den Fällen, in denen Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde identisch sind, entfällt diese gesonderte Stellungnahme und Vorlage²⁸⁸.

C) Der Planfeststellungsbeschluß

I. Rechtsnatur und Rechtswirkungen

1. Allgemein

Das Planfeststellungsverfahren endet mit dem Planfeststellungsbeschluß (§ 74 Abs. I S. 1 VwVfG, § 25 Abs. I S. 1 AbfG, § 18 a Abs. I S. 1 FStrG, § 10 Abs. I LuftVG, § 36 Abs. I BBahnG, § 30 Abs. I PBefG, § 19 WaStrG) als sachlicher Entscheidung über das Vorhaben²⁸⁹. Durch den Planfeststellungsbeschluß stellt die Planfeststellungsbehörde den Plan fest und entscheidet über die Zulässigkeit des Vorhabens. Ferner wird über die Einwendungen entschieden, über die im Erörterungstermin keine Einigung erzielt wurde (§ 74 Abs. II S. 1 VwVfG, § 25 Abs. V AbfG, § 18 a Abs. II FStrG, § 10 Abs. V S. 2 LuftVG, § 30 Abs. V S. 2 PBefG, § 19 Abs. I S. 1 WaStrG) und über Schutzauflagen.

287) Ebenso Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 Rdnr. 9; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 163.

288) Vgl. Kopp, § 73 Anm. 11; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 73 Rdnr. 61.

289) Darin liegt eine doppelte (verfahrens- u. materiellrechtliche) Bedeutung, vgl. Radura, in Erichsen/Hartens, S. 242, 265; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 74 Rdnr. 11.

Soweit Meinungsverschiedenheiten zwischen der Feststellungsbehörde und einer ihr übergeordneten Bundes- oder Landesbehörde oder einer anderen beteiligten Behörde bestehen, hat nach § 36 Abs. III BBodmG, § 18 a Abs. I S. 2 FStrG, § 10 Abs. VI LuftVG, § 30 Abs. VI PBefG ein "Verfahren zur Herstellung des Einvernehmens"²⁹⁰ stattzufinden.

2. Rechtsnatur

Der Planfeststellungsbeschluß ist als potentiell verbindliche Regelung eines Einzelfalls nach einhelliger Ansicht ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt²⁹¹ (§ 35 VwVfG).

Der Planfeststellungsbeschluß hat, soweit es um die Einordnung des geplanten Vorhabens in die Umwelt und die Zuordnung der vom Plan erfaßten Grundstücksrechte zum Vorhaben geht, also um seine sachenrechtliche Zuordnung, eine dingliche Komponente²⁹².

Eine personale Komponente kommt ihm insoweit zu, als er im Verhältnis zum Träger des Vorhabens die Voraussetzung für die Zu-

290) Vgl. Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 27; vgl. auch Marschall/Schröter/Kastner, § 18 a Rdnr. 3; Kodal, S. 842; Sigl, § 30 Anm. 10.

291) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 74 Rdnr. 3; Breuer, Planung, S. 62; Diekmann, S. 131; Fickert, Planfeststellung, S. 68; Gieseke/Wiedemann/Czychowski, § 31 Rdnr. 65; Greif, § 28 Rdnr. 2; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 47; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 269; Kodal, S. 747; Knack, § 74 Rdnr. 4; Lüke, NJW 1978, S. 81; Manner, S. 37; Marschall/Schröter/Kastner, § 17 Rdnr. 3; Mintzel, § 17 Anm. 1; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 74 Rdnr. 13; Sigl, § 29 Anm. 7; Wolff, VerwR III, § 158 b 6; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 167; BVerwG, DVBl. 1969, S. 260 OVG Koblenz, NJW 1977, S. 596. Für die Qualifizierung auch als feststellender Verwaltungsakt Schotthöfer, BayVBl. 1968, S. 345; kritisch dazu Hoppe, aaO, Rdnr. 50.

292) Vgl. Braun/v. Rotberg, § 74 Rdnr. 3 aE; Diekmann, S. 137; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 47; Manner, S. 38 f.; Marschall/Schröter/Kastner, § 17 Rdnr. 3.

lässigkeit der Ausführung des Vorhabens schafft und die Betroffenen an die darin enthaltenen Fortsetzungen gebunden werden²⁹³. Er hat also insofern Doppelcharakter. Seinen rechtlichen Wirkungen nach ist der Planfeststellungsbeschuß in aller Regel als Verwaltungsakt mit Doppelwirkung²⁹⁴ einzustufen: begünstigend für den Träger des Vorhabens, belastend für die vom Plan Betroffenen²⁹⁵.

3. Rechtswirkungen

Die rechtsgestaltenden Wirkungen des Planfeststellungsbeschlusses lassen sich unterteilen in:

a. Genehmigungswirkung

Mit dem Planfeststellungsbeschuß wird die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit des Vorhabens und der notwendigen Folgemaßnahmen im Hinblick auf die davon berührten öffentlichen Belange festgestellt, d.h., der Träger des Vorhabens erhält die Erlaubnis zur Ausführung des Vorhabens²⁹⁶ (§ 75 Abs. I S. 1 VwVfG, § 26 Abs. I S. 1 AbfG, § 18 b Abs. I S. 1 FStrG, § 19 Abs. I WaStrG), eine dazugehörige Verpflichtung besteht aber nicht²⁹⁷.

In diesen Vorschriften wird erstmalig die genehmigende Wirkung der Planfeststellung *expressis verbis* klargestellt. Für die übrigen Planfeststellungsverfahren fehlt

293) Vgl. die Nachweise in FN 292 und Kodal, S. 746; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 269.

294) Allgemein zu Verwaltungsakten mit Drittwirkung: Erichsen/Martens, S. 158; Wolff/Bachof, VerwR I, § 47 VI c.

295) Vgl. Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdnr. 3; Salzwedel, Wasserrecht, in v. Münch, S. 600; OVG Koblenz, NJW 1977, S. 596.

296) Vgl. Kodal, S. 730; Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 270; Ule/Laubinger, VwVfR, S. 169.

297) Vgl. statt vieler Ule/Laubinger, VwVfR, S. 169.

eine solche klare Aussage. Gleichwohl wurde schon bisher und wird auch weiterhin für die übrigen Planfeststellungen die Herbeiführung der Zulässigkeit als Hauptwirkung der Planfeststellung angenommen.

b. Konzentrationswirkung²⁹⁸

Die Planfeststellung ersetzt alle nach anderen Rechtsvorschriften notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen, Verleihungen Erlaubnisse, Zustimmungen (§ 75 Abs. I S. 1 Halbs. 2 VwVfG, § 26 Abs. I S. 1 Halbs. 2 AbfG, § 18b Abs. I S. 1 Halbs. 2 FStrG, § 36 Abs. I S. 2 BBahnG, § 9 Abs. I S. 1 LuftVG, § 28 Abs. I PBefG, § 21 Abs. I S. 1 WaStrG, § 8 Abs. I TWG²⁹⁹) und auch Planfeststellungen (§ 75 Abs. I S. 1 VwVfG, § 26 Abs. I AbfG, § 18 b Abs. I S. 1 FStrG). Für die personenbeförderungs-, atom- und luftverkehrsrechtliche Planfeststellung gelten folgende Besonderheiten:

Für das Verhältnis zwischen dem Straßenbahn- oder Obusunternehmer und dem Träger der Straßenbaulast ist trotz allgemein rechtsverbindlicher Planfeststellung ausdrücklich der Abschluß einer Vereinbarung nach § 32 PBefG unabhängig von der Planfeststellung (§ 32 Abs. VI PBefG) bzw. bei Fehlen der Einigung eine Entscheidung nach § 33 PBefG erforderlich³⁰⁰. Nicht ersetzt werden nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 29 Abs. I S. 3 PBefG Baugenehmigungen, soweit es sich nicht um Betriebsanlagen handelt³⁰¹.

Nach § 9 Abs. I S. 3 LuftVG bleiben die Zuständigkeit des Bundesministers für Verkehr zur Entscheidung über die Frage, ob ein

298) Auch Ersetzungs-, Einheits-, Verdrängungs-, Absorptions-, Substitutions- oder Befreiungswirkung genannt; vgl. Badura, in Erichsen/Martens, S. 296; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 75 Rdnr. 10.

299) Die Wirkung der fernmelderechtlichen und eisenbahnrechtlichen Planfeststellung entspricht den allgemeinen Grundsätzen, wenn dies auch in unvollkommener Weise ausgedrückt wird als in neueren Planfeststellungsgesetzen. Vgl. Aubert, S. 321; Breuer, Planung, S. 67, 69; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnrn. 19, 22.

300) Greif, § 29 Rdnr. 3; Breuer, Planung, S. 75.

301) Vgl. Greif, § 29 Rdnr. 1.

Bedürfnis für das Vorhandensein einer Flugsicherung besteht, und die Zuständigkeit der Baugenehmigungsbehörden unberührt³⁰².

Nach § 9 Abs. V Nr. 3 AtG erstreckt sich die Planfeststellung nicht auf die Zulässigkeit des Vorhabens nach den Vorschriften des Berg- und Tiefspeicherrechts; hierüber entscheidet die dafür zuständige Behörde.

Die Planfeststellungsbehörde ist bei ihrer Entscheidung an die materiell-rechtlichen Vorschriften gebunden, die von der Entscheidung ersetzt werden und deshalb zu beachten sind. Nach der Theorie der formellen Konzentration hat die Planfeststellung nur eine verfahrensrechtliche Wirkung dergestalt, daß die Zuständigkeit zur Erteilung der nach den verschiedenen Gesetzen erforderlichen Genehmigungen etc. auf die Planfeststellungsbehörde übergeht. Demgegenüber zieht nach der Theorie der materiellen Konzentration die Feststellungsbehörde die Entscheidungsbefugnis der an sich zuständigen Behörden an sich und prüft an deren Stelle die Anlage nach allen spezialgesetzlich einschlägigen Vorschriften.

Nach der sog. Substitutionstheorie erteilt die Feststellungsbehörde nicht die Genehmigungen etc., sondern befreit mit der Planfeststellung die Anlage von einzelnen außerhalb der Planfeststellungsverfahren erforderlichen Genehmigungen³⁰³.

Über die Reichweite der Konzentrationswirkung beim Zusammentreffen mehrerer Planfeststellungen gibt es gleichfalls keine einhellige Meinung³⁰⁴.

Auf der anderen Seite können aber auch Festsetzungen in einem Bebauungsplan (§ 9 Abs. I Nr. 3 BBauG) die straßen- und personenbeförderungsrechtliche Planfeststellung ersetzen (§ 17 Abs. III FStrG, § 28 Abs. III PBefG).

302) Vgl. Breuer, Planung, S. 76; Dölkner, BayVBl. 1975, S. 380 ff.

303) Vgl. dazu Braun/v. Rotberg, § 75 Rdnr. 1 b; Diekmann, S. 163 ff.; Fickert, Planfeststellung, S. 436 ff.; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 30 ff.; Korbmacher, DÖV 1978, S. 589; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 a Rdnr. 3.1; Manner, S. 45 ff BVerwGE 27, S. 253 ff.; BVerG, DÖV 1969, S. 853.

304) Vgl. § 78 VwVfG, § 29 AbfG, § 18 e FStrG; Blümel, DVBl. 1960, S. 697 ff.; Breuer, Planung, S. 132 ff.; Fickert, Planfeststellung, S. 93 ff.; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 e Rdnr. 1 ff.; Manner, S. 57 ff.

c. Gestaltungswirkung

Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt (§ 75 Abs. I S. 2 VwVfG, § 26 Abs. I S. 2 AbfG, § 18 b Abs. I S. 2 FStrG, § 9 Abs. I S. 2 LuftVG, § 29 Abs. I S. 2 PBefG). Die Gestaltungswirkung bezieht sich auf die öffentlich-rechtlichen Beziehungen, nicht aber auch auf die privatrechtlichen Beziehungen. Für die Regelung der Rechtsverhältnisse zwischen dem Unternehmer und den durch den Plan Betroffenen hat die Planfeststellung keinen allumfassenden, erschöpfenden Charakter³⁰⁵.

Aber auch wenn die privatrechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmer und den Planbetroffenen nicht geregelt werden, lassen sich Einflüsse auf die Privatrechtslage nicht leugnen³⁰⁶.

d. Ausgleichswirkung

Die Sicherung der rechtlich geschützten Interessen der Betroffenen erfolgt vor allem durch die Anordnung von sog. Schutzauflagen, durch die der Unternehmer im öffentlichen Interesse oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer mit Pflichten, Vorkehrungen oder Maßnahmen belastet werden kann, die sich aus dem jeweiligen fachplanerischen Ziel ableiten lassen (§ 74 Abs. II S. 2 VwVfG, § 8 AbfG, § 17 Abs. IV FStrG, § 9 Abs. II LuftVG, § 18 Abs. II, III WaStrG, § 29 Abs. II PBefG, § 9 b Abs. II AtG)³⁰⁷.

305) Vgl. Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 39; Marschall/Schroeter/Kastner, § 18 a Rdnr. 4.1.

306) Vgl. Badura, in Erichsen/Martens, S. 297; Braun/v. Rotberg, § 74 Rdnr. 3 d aE; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 39; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 74 Rdnr.18; Greif, § 29 Rdnr.6; Fromm, DVBl. 1969, S. 293.

307) Zur Anordnung von Schutzauflagen vgl. Fickert, FS BVerwG, S. 153 ff.; Korbmacher, DÖV 1976, S. 1 ff.; ders., DÖV 1978, S. 595; Meins, BayVB1. 1979, S. 10 ff.; Nedden, DVBl. 1977, S. 265 ff.; Wiedemann, BwVPr 1976, S. 148 ff.; BVerwG, NJW 1975, S. 1373 = DÖV 1975, S.605 m. Anm.Schwabe NJW 1976, S. 159; BVerwG, NJW 1976, S.1761; BVerwG, DVBl. 1978, S. 845 = DÖV 1978, S. 804 = NJW 1979, S. 64 m. Anm. Bickel, NJW 1979, S. 71; BVerwGE 51, S. 6; BVerwG, NJW 1978 S. 119; Bay.VGH, BayVB1. 1979, S. 18.

e. Ausschlußwirkung

Sobald der Planfeststellungsbeschluß unanfechtbar geworden ist, sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlage oder Unterlassung der Benutzung ausgeschlossen (§ 75 Abs. II VwVfG, § 17 Abs. IV FStrG, § 29 Abs. IV PBefG, § 9 Abs. III LuftVG, § 21 Abs. III WaStrG)³⁰⁸.

II. Erlaß und Bekanntgabe

1. Grundlage des Planfeststellungsbeschlusses ist das Gesamtergebnis des Anhörungsverfahrens. Bei ihrer Entscheidung hat sich die Planfeststellungsbehörde an bestimmten Maßstäben zu orientieren, nämlich an den sachlich-rechtlichen Vorschriften, die die Behörden zu beachten hätten, deren Entscheidung er setzt wird. Darüber hinaus genießt die planerische Gestaltungsfreiheit³⁰⁹, so daß es ihr zusteht, zwischen mehreren schlagerechten Lösungen zu wählen. Dieses Planungsersinnen ist durch das sog. Abwägungsgebot begrenzt, wonach die von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Interessen gegen- und untereinander gerecht abzuwägen sind³¹⁰.

Die Abwägung aller beteiligten Belange macht, wie das BVerwG immer wieder betont, das Wesen rechtsstaatlicher Planung aus³¹¹.

2. Der Planfeststellungsbeschluß ist schriftlich zu erlassen, zu begründen und dem Träger des Vorhabens, den Betroffenen und den am Verfahren Beteiligten bzw. denjenigen, über deren Einwendungen entschieden wurde, mit Rechtsmittelbelehrung zuzustellen (§ 74 Abs. I S. 2 i.V.m. § 69 Abs. I, § 74 Abs. IV S. 1 VwVfG, § 25 Abs. II, VIII AbfG, § 18 a IV FStrG, § 12 Abs. VII LuftVG, § 30 Abs. VIII PBefG). Im atom- und wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist er den Einwendern (§ 9 b Abs. V Nr. 1 AtG i.V.m. § 15 Abs. III AtVEV, § 19 Abs. I S. 2,

308) Ein präziseres Eingehen auf die Rechtswirkungen ist angesichts des Untersuchungsgegenstandes nicht möglich.

309) Vgl. Braun/v. Rothberg, § 74 Rdnr. 4 c; Ule/Laubinger, VwVerf, S. 164; BVerwG, DÖV 1975, S. 605 ff. = NJW 1975, S. 1373 ff.

310) Fickert, BauR 1976, S. 1 ff., zur Berücksichtigung des Natur- und Landschaftsschutzes vgl. Fickert, BayVBl. 1978, S. 681 ff.

311) BVerwG 44, S. 10; 48, S. 63; Korbmacher, DÖV 1973, S. 595 mwN. Battis, DVBl. 1978, S. 581.

§ 20 Abs. I S. 1 WaStrG)³¹² und nach der ausdrücklichen Regelung des § 20 Abs. I S. 1 WaStrG denjenigen, denen der Inhalt der Bekanntmachung nach § 17 Abs. V WaStrG³¹³ mitgeteilt wurde, zuzustellen.

Diese Vorschriften gehen als Spezialvorschriften den § 37 Abs. II und § 39 Abs. II VwVfG vor; diese sind nicht anwendbar. Nach § 41 Abs. V VwVfG bleiben diese Vorschriften über die Bekanntgabe eines Verwaltungsakts mittels Zustellung unberührt, § 41 VwVfG ist daher ebenfalls unanwendbar³¹⁴.

Außerdem ist zusätzlich neben der unberührt bleibenden individuellen Zustellung eine Ausfertigung des Planfeststellungsbeschlusses zusammen mit einer Rechtsbehelfsbelehrung und einer Ausfertigung des festgestellten Plans in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, zwei Wochen zur Einsicht auszulegen. Ort und Zeit der Auslegung sind ortsüblich bekanntzumachen (§ 74 Abs. IV S. 2 VwVfG, § 25 Abs. VII S. 2 AbfG, § 18 a Abs. IV S. 2 FStrG).

Da hierdurch in Form einer Art öffentlichen Zustellung sichergestellt werden soll, daß ein Verwaltungsakt auch denjenigen gegenüber Wirksamkeit erlangt und unanfechtbar werden kann, die zwar betroffen sind, aber der Behörde unbekannt geblieben sind³¹⁵ kommt § 74 Abs. IV S. 2 VwVfG in den eisenbahn-, luftverkehrs- und personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren, deren Fachgesetze diesbezüglich keine Regelung enthalten, subsidiär zur Anwendung, während im atom- und wasserrechtlichen Verfahren, die eigene Regelungen enthalten (§ 15 Abs. III AtVfV, § 20 Abs. II WaStrG)³¹⁶, auf die Regelung des VwVfG nicht zurückgegriffen werden kann.

312) Vgl. S. 157.

313) Vgl. S. 144.

314) Vgl. Knack, § 72 Rdnr. 6.3; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 72 Rdnr. 41

315) RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 89; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 74 Rdnr. 44.

316) Siehe oben S. 189.

Mit Ende der Auslegungsfrist gilt der Planfeststellungsbeschluß gegenüber den übrigen Betroffenen, nicht aber gegenüber denjenigen, denen der Beschluß individuell zuzustellen ist, als zugestellt (§ 74 Abs. IV S. 3 VwVfG, § 25 Abs. VII S. 3 AbfG, § 18 a Abs. IV S. 3 FStrG), allerdings nur, wenn in der Bekanntmachung darauf hingewiesen wurde. Nach § 18 a Abs. IV S. 4 FStrG kann im straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren für den Fall des vereinfachten Verfahrens nach § 18 Abs. VII FStrG³¹⁷ die Auslegung unterbleiben.

3. Eine Sonderregelung treffen §§ 74 Abs. V VwVfG, 18 a Abs. V FStrG, 25 Abs. VIII AbfG, 17 AtVfV für die Zustellung bei Masseneinwendungen, wenn mehr als 300 Zustellungen vorzunehmen sind³¹⁸. Für die übrigen Planfeststellungsverfahren mit Ausnahme des fernmelderechtlichen³¹⁹ kommt mangels eigener inhaltsgleicher oder entgegenstehender Vorschriften § 74 Abs. V VwVfG zur Anwendung.

III. Rechtsschutz

Die Qualifizierung des Planfeststellungsbeschlusses als Verwaltungsakt eröffnet die Möglichkeit, ihn im Verwaltungsprozeß anzufechten. Die unmittelbare Außenwirkung des Beschlusses führt im Gegensatz zur vorgeschalteten Planaufstellung³²⁰ die Anfechtbarkeit herbei. Wegen der Art seines Zustandekommens schließen die §§ 74 Abs. I S. 2 i.V.m. 70 VwVfG, 18 a Abs. VI FStrG, 25 Abs. IV AbfG für die straßen-, abfallbeseitigungs- und atomrechtliche Planfeststellung die Notwendigkeit eines Vorverfahrens nach §§ 68 ff. VwGO aus. Auch für den Fall der

317) S. 179.

318) Die Vorschriften stimmen wörtlich überein; insofern kann auf die Darstellung bei dem atom- und immissionsrechtlichen Genehmigungsverfahren verwiesen werden, vgl. S. 109.

319) Wegen der Begründung siehe S. 155.

320) Oben S. 135.

Klage wegen einer Schutzaufgabe findet ein Vorverfahren nicht statt.

Für die übrigen bestehenden Planfeststellungen, bei denen nach bisheriger Rechtslage die Durchführung eines Vorverfahrens erforderlich war³²¹, ist nun § 74 Abs. I S. 2 i.V.m. § 70 VwVfG ergänzend anzuwenden, mit der Folge, daß ein Vorverfahren entfällt.

Das gilt allerdings nicht für die fernmelderechtliche Planfeststellung nach § 7 TWG. Hier findet kein Anhörungsverfahren, auch nicht durch subsidiäre Anwendung des VwVfG, statt³²².

Die fachgesetzliche Regelung sieht nur den Einspruch gegen den Plan nach § 8 TWG bzw. wegen § 77 Abs. I VwGO ein Vorverfahren vor. Da wegen der von §§ 7,8 TWG getroffenen Teilregelung eine subsidiäre Anwendung der Vorschriften über das Anhörungsverfahren nicht in Betracht kommt, kann aber auch hier nicht § 74 Abs. I S. 2 i.V.m. § 70 VwVfG subsidiär zur Anwendung kommen.

Klagefrist, aufschiebende Wirkung der Klage und Klagebefugnis bestimmen sich nach den §§ 74 Abs. I S. 2, 80 Abs. I, 42 Abs. II VwGO³²³.

IV. Die Bedeutung von Verfahrensfehlern

Länge und Kompliziertheit der vorgeschriebenen Planfeststellungsverfahren können zu Verfahrensfehlern führen und diese im Anhörungsverfahren generell nur mit Rechtsmitteln gegen die Sachentscheidung gerügt werden (§ 44 a VwGO)³²⁴. Die Auswirkungen der Verfahrensfehler werden nach § 46 VwVfG beurteilt: sie sind unbeachtlich, sofern in der Sache keine andere Entscheidung hätte getroffen werden können.

Die Nichtigkeit des Planfeststellungsbeschlusses wegen Verfahrensverstößen kann gemäß § 44 Abs. I VwVfG nur bei schwerwiegenden und offenkundigen Mängeln angenommen werden. Die Unterlassung des vorgeschriebenen Erörterungstermins ist nicht

321) Vgl. Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 107 f.; Mintzel, § 20 Anm. 1.

322) Dazu S. 176.

323) Zur Klagebefugnis vgl. S. 159.

324) Dazu S. 175.

ein so schwerwiegender und offenkundiger Mangel, daß er zur Nichtigkeit führen würde³²⁵. Eine Verkürzung der Auslegungsfrist führt für sich allein nicht zur Aufhebung, wenn derjenige der den Fehler rügt, trotzdem Gelegenheit hätte, seine Einwendungen gegen den Plan vorzubringen oder sie hätte vorbringen können³²⁶. Eine unterbliebene Anhörung eines Beteiligten kann nach § 45 Abs. I Nr. 3 VwVfG geheilt werden.

V. Änderung und Außerkrafttreten des Plans, Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses

1. Zu beachten ist, daß der Planfeststellungsbeschluß fünf Jahre nach Unanfechtbarkeit ipso iure außer Kraft tritt, wenn die zu seiner Durchführung erforderlichen Arbeiten und Maßnahmen nicht eingeleitet worden sind (§ 75 Abs. IV VwVfG, § 18 b Abs. II FStrG, § 26 Abs. II AbfG³²⁷, § 29 Abs. V PBefG, § 21 Abs. IV WaStrG). Unter "Durchführung" sind auch Vorarbeiten zu verstehen, sofern sie dem konkreten Vorhaben dienen und nicht lediglich bloße symbolische Vorbereitungsmaßnahmen darstellen³²⁸. Mit Außerkrafttreten fällt der festgestellte Plan völlig fort, die mit dem Planfeststellungsbeschluß eingetretenen Rechtswirkungen entfallen.

Eine Verlängerungsmöglichkeit sehen nur die spezialgesetzlichen Regelungen der §§ 18 b Abs. II FStrG, 29 Abs. V PBefG für die straßen- und personenbeförderungsrechtliche Planfeststellung vor.

Eine andere Regelung trifft § 9 Abs. IV LuftVG: er sieht eine Beschränkung auf die Entschädigung der betroffenen Grundstückseigentümer und Übernahme der Flächen für diesen Fall vor.

325) S. 175.

326) Vgl. BVerwG, NJW 1968, S. 1737; Fickert, Planfeststellung, S. 340.

327) Der auch für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren gilt (§ 9 b Abs. V AtG).

328) Knack, § 75 RdNr. 8.1; Komp, § 75 Anm. 6; Ule/Laubinger, VwVfG, S. 172.

Bei § 36 BBahnG, § 7 TWG ist keine zeitliche Begrenzung vorgesehen. Da die Einführung einer zeitlichen Beschränkung rechtsändernden aber keinen ergänzenden Charakter hat, muß das Schweigen dieser Spezialgesetze als entgegenstehendes Bundesrecht angesehen werden, so daß § 75 Abs. IV VwVfG nicht ergänzend zur Anwendung kommt³²⁹.

2. Bei Planänderungen nach Feststellung des Plans ist gemäß §§ 76 VwVfG, 18 c FStrG, 27 AbfG³³⁰ ein neues Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Planänderungen im laufenden Verfahren werden nicht erfaßt³³¹. Bei Planänderungen von unwesentlicher Bedeutung kann die Planfeststellungsbehörde von der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens absehen (§ 76 Abs. II VwVfG, § 27 Abs. II AbfG, § 18 c Abs. II FStrG)³³².

§ 23 WaStrG gilt sowohl für Planänderungen festgestellter als auch ausgelegter Pläne und verlangt im Gegensatz zu den übrigen Vorschriften, daß die Planänderung aufgrund "nachträglich eingetretener Umstände" erfolgen muß.

Soweit die Spezialgesetze keine Regelung enthalten (BBahnG, LuftVG PBefG, TWG)³³³ kommt § 76 VwVfG ergänzend zur Anwendung, allerdings mit der Maßgabe, daß das Planfeststellungsverfahren so durchzuführen ist, wie die Fachgesetze dies vorsehen.

329) Ebenso Knack, § 75 Rdnr. 8.2.

330) Gilt auch für das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren, § 9 b Abs. V AtG.

331) Dazu S. 176.

332) Zu den Voraussetzungen vgl. S.180.

333) Die von § 8 Abs. II LuftVG, § 28 Abs. II PBefG geregelte Frage des Absehens von der Planfeststellung bezieht sich auf die Änderung der Anlage (dazu S.180), nicht aber auf Änderungen des Plans.

3. Wurde mit der Durchführung des Vorhabens zwar begonnen, wird das Vorhaben jedoch endgültig aufgegeben, so ist der Planfeststellungsbeschluß aufzuheben (§ 77 VwVfG, § 18 d FStrG, § 28 AbfG, § 9 b Abs. V AtG i.V.m. § 28 AbfG). Der Aufhebungsbeschluß ergeht im nichtförmlichen Verwaltungsv erfahren und ist ein Verwaltungsakt. Er wird gemäß § 41 VwVfG dem Träger des Vorhabens und den von dem Plan Betroffenen bekanntgegeben.

Da diese Vorschriften dem Bedürfnis der Praxis nach einer Regelung bei stehengebliebenen Vorhaben entsprechen³³⁴ und die übrigen Fachgesetze keine Regelung enthalten, kann § 76 VwVfG für die übrigen Planfeststellungen ergänzend herangezogen werden.

334) RegBegr. VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 90

4. Kapitel: Die nichtförmlichen (einfachen) Verwaltungsverfahren

A) Allgemeines

Nichtförmliche Verwaltungsverfahren sind solche Verfahren, die nicht in besonderer Weise formalisiert sind, also keine ortsübliche bzw. öffentliche Bekanntmachung, keine Auslegung und weder eine mündliche Verhandlung noch einen Erörterungstermin kennen. Grundsätzlich ist das Verwaltungsverfahren nichtförmlich, so daß die meisten der Verwaltungsverfahren an bestimmte Formen nicht gebunden sind. Die nichtförmlichen Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG des Umweltschutzes lassen sich in nichtförmliche Genehmigungsverfahren und Verfahren, die auf Erlaß repressiver Maßnahmen gerichtet sind, einteilen.

B) Nichtförmliche Genehmigungsverfahren

I. Verfahrenstypen dieser Art

Umweltschutzrechtlich relevante Genehmigungsverfahren, die diesem Verfahrenstyp zugerechnet werden müssen, sind das vereinfachte Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG, § 24 der 9. BImSchV und die Genehmigungsverfahren, die durchzuführen sind, wenn ein Planfeststellungsverfahren unterbleiben kann¹, also z.B. § 14 Abs. I S. 2 WaStrG, § 7 Abs. II AbfG i.V.m. den landesrechtlichen Vorschriften².

Diese Verfahren stellen ein Minus gegenüber den förmlichen bzw. Planfeststellungsverfahren dar³. Es finden keine Bekanntmachung

1) Vgl. oben S. 180 f.

2) § 4 Abs. II bad.-württ. LAbfG, Art. 9 bay. AbfG, § 8 brem. AGAbfG, § 5 hess. AbfG, § 13 nrw.LAbfG, § 9 rh.-pf.LAbfG.

3) Vgl. Kreibohm, Der Landkreis 1977, S. 159.

des Vorhabens und Auslegung der Unterlagen statt, die Erhebung von Einwendungen ist ebensowenig vorgesehen wie die Durchführung eines Erörterungstermins⁴.

Das vereinfachte Verfahren nach § 19 BImSchG ist für die im Exklusivkatalog des § 4 der 4. BImSchV aufgeführten Anlagen durchzuführen; das sind solche Anlagen bestimmter Art oder bestimmten Umfangs, bei denen dies nach Art, Ausmaß und Dauer der von ihnen hervorgerufenen schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und Belästigungen mit dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vereinbar ist (§ 19 Abs. I letzter Halbs. BImSchG).

Die Genehmigungsverfahren nach § 7 Abs. II Nr. 2 AbfG und § 14 Abs. I S. 2 WaStrG können durchgeführt werden, wenn mit Einwendungen nicht gerechnet werden muß oder darüber hinaus nach § 7 Abs. II Nr. 1 AbfG bei unbedeutenden Abfallbeseitigungsanlagen⁵.

Diese nichtförmlichen Genehmigungsverfahren sind also durchzuführen bei geringen Auswirkungen auf die Umwelt⁶.

Die Vorschriften des VwVfG über das nichtförmliche Verwaltungsverfahren finden hier Anwendung, sofern die Fachgesetze nicht inhaltsgleiche oder entgegenstehende Bestimmungen enthalten (§ 1 Abs. I, II S. 1 VwVfG). Die Subsidiaritätsklausel greift allerdings nicht bei derartigen Vorschriften landesrechtlichen Charakters ein. Da es sich hier aber um die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder handelt, sind die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder heranzuziehen. Soweit sich diese jedoch ihrerseits Subsidiarität gegenüber fachgesetzlichen Verfahrensbestimmungen des Landesrechts zulegen, wird diese Subsidiarität damit Bestandteil der "landesrechtlichen Regelung der Verwaltungstätigkeit durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz"

4) Vgl. Engelhardt, § 19 Rdnr. 2; Kreibohm, Der Landkreis 1977, S. 159; Stich/Forger, § 19 Rdnr. 2; J. Meyer, S. 60

5) Vgl. oben S. 180.

6) Vgl. Lange, DVBl. 1975, S. 132.

i.S.d. § 1 Abs. III VwVfG, so daß letztlich insoweit doch eine Subsidiarität des VwVfG auch gegenüber landesrechtlichen Sonderregelungen besteht⁷.

II. Verfahrensablauf

Diese Genehmigungsverfahren auf Erlaß eines mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakts können nur auf Antrag eingeleitet werden⁸. Der Genehmigungsantrag und die Unterlagen werden nicht ausgelegt und nicht öffentlich bzw. ortsüblich bekanntgemacht. Aus diesem Grunde entfallen gemäß § 24 der 9. BImSchV im vereinfachten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren die Beifügung der Kurzbeschreibung nach § 4 Abs. III der 9. BImSchV und die Kennzeichnung der Unterlagen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Es entfällt weiterhin die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben bzw. an einem Erörterungstermin teilzunehmen. Ein Anhörungsverfahren findet somit nicht statt. Das immissionsschutzrechtliche vereinfachte Genehmigungsverfahren und § 14 Abs. I S. 2 WaStrG enthalten auch keine Vorschriften über eine sonstige, wie immer geartete Anhörung, so daß § 28 VwVfG subsidiär zur Anwendung kommt, d.h., Beteiligten i.S.d. § 13 VwVfG - also auch denjenigen, deren rechtliche Interessen durch den Verfahrensausgang berührt werden, sofern sie hinzugezogen wurden (§ 13 Abs. I Nr. 4, Abs. II VwVfG)⁹ - ist Gelegenheit zu geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern.

7) Dazu S. 26 f. Nachfolgend wird weiterhin, auch soweit die landesrechtlichen Vorschriften anzuwenden sind, wegen besserer Übersichtlichkeit nur das VwVfG zitiert.

8) Vgl. Kopp, § 22 Anm. 3; Badura, in Erichsen/Martens, S. 249

9) Dazu oben S. 150 f.

Demgegenüber sehen einige landesrechtliche Ausführungsgesetze zu § 7 Abs. II AbfG (§ 4 Abs. I bad.-württ. LAbfG, Art. 9 Abs. IV bay. AbfG, § 5 Abs. I hess. AbfG) die Anhörung Betroffener¹⁰ vor. Diese Vorschriften stehen einer Anwendung des § 28 VwVfG entgegen¹¹.

Die Gewährung von Akteneinsicht richtet sich mangels Vorschriften in den Fachgesetzen nach § 29 VwVfG. Dies gilt auch für das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, denn § 10 Abs. IV der 9. BImSchV¹² ist nach § 24 S. 1 der 9. BImSchV nicht anzuwenden. Das Einsichtsrecht bezieht sich hier ebenfalls nur auf die das Verfahren betreffenden Akten; lediglich die Beteiligten i.S.d. § 13 VwVfG haben einen Rechtsanspruch auf Gewährung von Akteneinsicht. Allerdings ist zu beachten, daß die anzuhörenden Betroffenen (§ 4 Abs. I bad.-württ. LAbfG, Art. 9 Abs. IV S. 2 bay. AbfG, § 5 Abs. I hess. AbfG) nicht von selbst Beteiligte i.S.d. § 13 VwVfG werden (§ 13 Abs. III VwVfG), sondern erst durch behördliche Hinzuziehung nach § 13 Abs. II VwVfG Beteiligte¹³.

Einschränkungen des Akteneinsichtsrechts ergeben sich aus § 29 Abs. II, III und § 30 VwVfG.

Hinsichtlich der Verfahrensgrundsätze entspricht die Rechtslage des vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach § 19 BImSchG im wesentlichen der des förmlichen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens: § 13 der 9. BImSchV gilt auch hier (§ 24 der 9. BImSchV)¹⁴; ein mündlicher Erörterungstermin ist allerdings nicht vorgesehen, das Verfahren wird also i.d.R. schriftlich abgewickelt.

10) Zur Unterscheidung von Betroffenen und Beteiligten vgl. S. 150.

11) Anders Stelkens, BauR 1978, S. 160 für die Anwendung des § 28 VwVfG im Baugenehmigungsverfahren, obwohl § 87 nrw. BauO die Anhörung des Nachbarn vorschreibt, da § 87 keine abschließende Regelung sei.

12) Dazu S. 49 f.

13) Vgl. z.B. S. 150 m.w.N.

14) Dazu S. 104 f.

Soweit die übrigen Vorschriften über nichtförmliche Genehmigungsverfahren bestimmen, daß der Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln ist (§ 4 Abs. II bad.-württ. LABfG, Art. 9 Abs. IV S. 1 bay. AbfG, § 5 Abs. I hess. AbfG, § 13 Abs. II nrw.LAbfG, § 9 Abs. II rh.-pf. LABfG), gehen diese Regelungen als inhaltsgleiche Regeln dem § 24 VwVfG vor. Für die übrigen nichtförmlichen Verfahren gilt § 24 VwVfG.

III. Genehmigung und Bekanntgabe

Eine im nichtförmlichen Verfahren erteilte Genehmigung stellt ebenfalls einen Verwaltungsakt dar, der in gleicher Weise wie die im förmlichen Verfahren erteilten Genehmigungen angefochten werden kann. Die fachgesetzlichen Vorschriften regeln die Frage, wie der Verwaltungsakt zu erlassen ist, ob er zu begründen ist bzw. wann von einer Begründung abgesehen werden kann¹⁵. Diese Regelungen gehen daher den Bestimmungen in § 37 Abs. II VwVfG und in § 39 Abs. II VwVfG vor, so daß auf diese nicht mehr zurückgegriffen werden kann¹⁶. Enthalten die Vorschriften, wie § 10 Abs. VII BImSchG für das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren selbst keine Regelung vom Absehen der Begründung, so kann auch dann nicht auf die in § 39 Abs. II VwVfG vorgesehenen Ausnahmen von der Begründungspflicht zurückgegriffen werden, denn die fachgesetzlich getroffene Regelung steht einer subsidiären Anwendung entgegen; diese Genehmigungen sind dann immer zu begründen.

Lediglich für die Genehmigung nach § 14 Abs. I S. 2-WaStrG können §§ 37 Abs. II, 39 VwVfG herangezogen werden, da das WaStrG für das wasserrechtliche Genehmigungsverfahren überhaupt keine Regelung über die Frage des Erlasses der Begründung bzw. des Absehens von der Begründung trifft.

15) § 10 Abs. VII BImSchG, § 4 Abs. II bad.-württ.LABfG, Art. 9 Abs. V bay. AbfG, § 8 Abs. II brem. AG AbfG, § 5 Abs. II hess. AbfG, § 13 Abs. III nrw. AbfG, § 9 Abs. IV rh.-pf. LABfG.

16) Vgl. Ule, DVBl. 1976, S. 731.

Die § 10 Abs. VII BImSchG¹⁷, § 4 Abs. II bad.-württ. LabfG, Art. 9 bay. AbfG, § 5 Abs. II S. 1 hess. AbfG, § 9 Abs. IV S. 1 rh.-pf. LabfG sehen die nach VwZG vorzunehmende Stellung des Genehmigungsbescheides an den Antragsteller vor; nach § 13 Abs. III S. 1 nrw. AbfG ist er den Beteiligten, die eine Beeinträchtigung ihrer Rechte geltend machen, zuzustellen. Gemäß § 41 Abs. V VwVfG bleiben die Vorschriften über die Bekanntgabe eines Verwaltungsaktes mittels Zustellung unberührt.

Für die Genehmigung nach § 14 Abs. I S. 2 WaStrG gilt demgegenüber mangels eigener Regelung § 41 VwVfG¹⁸.

Es empfiehlt sich aber auch, soweit die fachgesetzlichen Vorschriften eine Bekanntgabe an betroffene Beteiligte nicht vorsehen, diesen die Genehmigung bekanntzumachen, da ihnen gegenüber die Widerspruchs- bzw. Klagefrist nach § 58 Abs. II VwGO nur auf diese Weise in Lauf gesetzt werden kann¹⁹.

C) Verfahren auf Erlaß repressiver Maßnahmen

Die Genehmigungsverfahren und Planfeststellungsverfahren sollen von vorneherein eine Schädigung der Umwelt verhüten. Da dies nicht immer gelingt, hat die Rechtsordnung den Verwaltungsbehörden eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung gestellt, mit denen das materielle Umweltschutzrecht in diesen Fällen durchgesetzt werden soll. So können nach § 17 BImSchG, § 17 Abs. I S. 3 AtG, § 22 Abs. II WaStrG, § 17 Abs. VII FStrG nachträgliche Anordnungen getroffen werden²⁰, die Verwaltungsakte sind²¹; daher stellen

17) Die nach § 10 Abs. VII BImSchG ebenfalls vorgesehene Zustellung an die Einwender entfällt im vereinfachten Verfahren, da dort keine Einwendungen erhoben werden können.

18) aA offensichtlich Mintzel, § 14 Anm. 3.

19) Vgl. Stich/Porger, § 19 Rdnr. 7.

20) Vgl. Engelhardt, § 17 Rdnr. 1; Marschall/Schroeter/Kastner, § 17 Rdnr. 15.

21) Vgl. Kopp, § 75 Anm. 5; Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 47.

diese Verfahren ein Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG dar.

§ 20 BImSchG sieht die Untersagung, Stilllegung und Beseitigung einer genehmigungsbedürftigen Anlage, § 21 BImSchG und § 7 Abs. III AtG den Widerruf der Genehmigung vor. In diesen Fällen findet ein nicht förmliches Verwaltungsverfahren statt²².

§ 17 Abs. VII FStrG und § 22 Abs. II WaStrG sehen die Beantragung²³ nachträglicher Anordnungen vor, so daß die Antragsteller Beteiligte gemäß § 13 Abs. I Nr. 1 VwVfG werden. Die Dreijahresfrist für die Antragstellung ist eine Ausschußfrist (§ 17 Abs. VII S. 2 FStrG, § 22 Abs. III WaStrG). Wird sie versäumt, so ist der Antrag unzulässig.

Nach Ule/Laubinger²⁴ können die Verfahren i.S.d. §§ 17, 20 BImSchG nur von Amts wegen eingeleitet werden, mit der Folge, daß die Personen, die durch Eingaben oder Beschwerden den Anlaß dazu gegeben haben, nicht die rechtliche Stellung von Antragstellern i.S.d. § 13 Abs. I Nr. 1 VwVfG einnehmen und somit erst, sofern ihre zumindest rechtlichen Interessen durch den Verfahrensausgang berührt werden können, durch Hinzuziehung zu Beteiligten werden (§ 13 Abs. I Nr. 4, Abs. II VwVfG).

§ 22 VwVfG, der hier Anwendung findet, normiert als Grundsatz die Einleitung des Verfahrens von Amts wegen. Die heute überwiegende Ansicht erkennt in den Fällen, in denen die maßgeblichen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich ein Antragsrecht normieren, die zu vollziehende Norm aber neben dem öffentlichen Interesse zumindest auch den Interessen der Betroffenen zu dienen bestimmt ist, allgemein einen Anspruch, zumindest aber ein formell subjektives Recht gegenüber der Behörde auf Einleitung bzw. auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Einleitung eines Verfahrens an²⁵. Folglich muß dem Betroffenen

22) Vgl. Engelhardt, aaO (FN 20); Marschall/Schroeter/Kastner, aaO (FN 20).

23) Im Falle des § 17 Abs. VII FStrG schriftlich, vgl. Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 22 Rdnr. 12.

24) Gutachten R, S. 47.

25) Für das Polizeirecht: Friauf, in v. Münch, S. 183 f.; Götz, S. 73 f.; Wolff, VerwR III, § 125 IV b 2; für das Bauordnungsrecht: Friauf, aaO, S. 515 f. jeweils m.w.N.

ein entsprechendes Antragsrecht zustehen, und er ist als Antragsteller auch Beteiligter i.S.d. § 13 Abs. I Nr. 1 VwVfG, ohne daß es einer Hinzuziehung bedarf²⁶. Es mutet aber auch bedenklich an, wenn Ule/Laubinger zutreffend ausführen, daß den betroffenen Nachbarn, sofern die Voraussetzungen des § 20 Abs. II S. 2 und des § 17 Abs. I S. 2 BImSchG vorliegen, ein Rechtsanspruch auf Erlaß entsprechender Anordnungen zusteht²⁷.

Da diese fachgesetzlichen Regelungen keine Verfahrensvorschriften enthalten, gelten für den Verfahrensablauf die Vorschriften des VwVfG, so daß sich insbesondere die Anhörung von Beteiligten nach § 28 VwVfG richtet und Akteneinsicht nach § 29 VwVfG gewährt wird.

5. Kapitel: Verfahren der Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung

A) Raumordnung und Umweltschutz¹

Seitdem erkannt wurde, daß den Belangen des Umweltschutzes mit lediglich überwachungsrechtlichem Verwaltungshandeln nicht ausreichend Rechnung getragen werden kann, sondern eine vorausschauende, zukunftsorientierte Planung erforderlich ist, um optimalen präventiven Umweltschutz zu leisten, hat die raumbezogene Planung immer mehr an Bedeutung gewonnen².

26) Ebenso Kopp, § 13 Anm. 3 b; Stelkens/Bonk/Leonhardt, § 13 Rdnr. 9.

27) Ule/Laubinger, Gutachten B, S. 46 m.w.N.; vgl. auch Engelhardt, § 20 Rdnr. 10.

1) Zur Raumordnung vgl. die Beiträge von v. Papp, Ravens, Abreß, Schwencke, Schneider, Engelhardt, Ernst, Niemeier, Brenken, Gadegast, Ganser, Thoss, Müller, Albert, Jochimsen, Treuner, Pflaumer, Nebe./Partzsch, Dietrichs in: Raumordnung auf neuen Wegen? Bonn 1975.

2) Vgl. oben S. 14; Feigl, BayVB1. 1974, S. 248; ders., ET 1972, S. 442; Bengeling, JZ 1978, S. 455; Schmidt-Abmann, DfV 1979, S. 1.

Da die Inanspruchnahme der natürlichen Lebensgrundlagen unserer Umwelt fast immer in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Inanspruchnahme von Grund und Boden steht, kann vorbeugender Umweltschutz volle Wirksamkeit nur durch die raumbezogene Planung entfalten; insbesondere ist die umfassende Betrachtungsweise, wie die Raumplanung sie bietet, notwendige Voraussetzung dieses wirkungsvollen Umweltschutzes³.

Die raumbezogene Planung gibt es in zwei Formen, als Fachplanung und als Gesamtplanung⁴.

B) Begriff und Stufen der Gesamtplanung

Die Gesamtplanung ist überfachliches, gebietsbezogenes (i.S. einer zusammenhängenden Fläche) Raumplanungsrecht. Sie hat die Aufgabe, für einen bestimmten örtlichen oder überörtlichen Raum die Entwicklung in einer gesamtschauenden Hinsicht zu erfassen und ggf. bestehende fachliche oder räumliche Teilpläne zu koordinieren⁵. Bei dieser oberflächlichen, raumbezogenen Gesamtplanung lassen sich vier Planungsphasen unterscheiden: Die Ortsplanungen erfolgen durch die Bauleitplanung⁶ und durch die gesetzlich bisher nicht näher geregelte Entwicklungsplanung⁷.

-
- 3) Vgl. Fischer, Der Landkreis 1972, S. 260; Henneke, S. 5; Schmidt-Abmann, DÖV 1979, S. 1 f.. Zum Wandel in der Raumordnungspolitik vgl. Kappert, DÖV 1978, S. 247.
 - 4) Forsthoff, S. 304 f.; Forsthoff/Blümel, S. 18 f.; Ernst/Hoppe, Rdnr. 11; Papier, NJW 1977, S. 1714; Ossenbühl, Gutachten B, S. 28; Hoppe, Rechtsschutz, Rdnr. 10.
 - 5) Vgl. Kodal, S. 650; Friauf, in v. Münch, S. 523.
 - 6) Zur umstrittenen Frage, ob die Bauleitplanung der Fachplanung oder der Gesamtplanung zuzurechnen ist, vgl. Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rdnr. 14: Fachplanung; Forsthoff/Blümel, S. 21 Gesamtplanung.
 - 7) Entwicklungsplanung ist die raum-, zeit- und finanzbezogene Globalsteuerung der Umwelt. Vgl. dazu Bielenberg, Gutachten I S. 21; Erbguth, S. 197 ff.; Ernst, Der Landkreis 1974, S. 457; Gaentzsch, BauR, S. 39; ders., BayBgm 1976, S. 9 ff.; Damkowski, VR 1978, S. 257; v.d.Heide, Der Landkreis 1978, S. 19 ff.; Ossenbühl, Gutachten B, S. 30 ff.; Stich, NJW 1974, S. 1673 ff.; Bielenberg, DÖV 1975, S. 289 ff.; Schildmacher/Will, Städtetag 1977, S. 144 ff.; Wagener, DVBl. 1970, S. 93 ff. Zur Bürgerbeteiligung in der Entwicklungsplanung vgl. Heyl, Freiheit in der sozialen Demokratie 1975, S. 303 ff.

der Gemeinden, die überörtlichen Planungen durch die Regionalplanung, die Landesplanung und die Bundesraumordnung⁸.

Für das Verhältnis der verschiedenen Pläne zueinander ist diese Unterscheidung nicht ohne Bedeutung. Denn soll eine Ordnung im größeren Bereich überhaupt möglich sein, müssen sich die kleineren Planordnungen notwendigerweise in die größere Konzeption einfügen. Dies wird von § 1 Abs. IV ROG ausgesprochen⁹.

Die überörtliche Raumplanung als Gesamtplanung ist im Bundesraumordnungsgesetz und den dieses Rahmengesetz ausfüllenden Landesplangesetzen¹⁰ geregelt. Im Verhältnis zur Landesraumordnung hat die Bundesraumordnung nur Rahmencharakter¹¹. Das ROG bindet raumwirksame Maßnahmen und Planungen des Bundes an die materiellen Leitvorstellungen und Zielsetzungen in §§ 1 und 2. Stärker konkretisierte Grundsätze werden durch § 2 Abs. I Nr. 1 - 9 ROG normiert. Sie müssen von sämtlichen Bundesbehörden bei allen Planungen und sonstigen raumrelevanten Maßnahmen beachtet werden (§ 3 Abs. I ROG) und sind außerdem für die Landesplanung verbindlich (§ 3 Abs. II ROG). Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung werden in Programmen und Plänen festgelegt.

Für den Umweltschutz haben die in § 2 Abs. I Nr. 7 ROG aufgeführten Grundsätze Bedeutung: Landschaftsschutz, Reinhaltung des Wassers und der Luft, Schutz vor Lärmbeeinträchtigungen¹²

8) Vgl. Breuer, Planung, S. 40; Evers, Regionalplanung, S. 86 f. Stich, Mitwirkung, S. 356 f.; Schmidt-Aßmann, AöR 101, S. 533 f.; Brügelmann/Cholewa/Asmuß/v.d.Heide, § 1 Anm. III 4

9) Hierzu Brügelmann/Asmuß/Cholewa/v.d.Heide, § 1 Anm. III 4; v.d.Heide, DÖV 1966, S. 177 f.

10) Mit Ausnahme der 3 Stadtstaaten haben die Länder Landesplanungsgesetze erlassen. Vgl. Ernst/Poppe, RdNr. 59; Friauf, in v. Münch, S. 534.

11) Vgl. Evers, Raumordnung, S. 100 ff.

12) Vgl. Brügelmann/Asmuß/Cholewa/v.d.Heide, § 2 I Nr. 7 Anm. 11f.; vgl. auch Stich, DVBl. 1972, S. 205.

Für den Bund hat der zuständige Bundesminister auf die Verwirklichung der Grundsätze des § 2 Abs. I ROG hinzuwirken. Auf Landesebene werden diese Grundsätze dadurch verwirklicht, daß sie kraft bundesrechtlicher Bindung in die vom Land aufgestellten Raumpläne und -programme aufgenommen werden müssen (§ 4 Abs. III ROG). Dabei bleibt den Ländern ein weiter Spielraum eigener Entscheidungsfreiheit, und sie können darüber hinaus eigene weitere Grundsätze aufstellen, sofern diese nicht §§ 1, 2 ROG widersprechen (§ 2 Abs. III ROG). Die Länder können gemäß § 5 Abs. I S.1 ROG für ihr Gesamtgebiet oder für Teilgebiete Programme und Pläne aufstellen; in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg tritt an ihre Stelle der Flächennutzungsplan nach § 5 BBauG (§ 5 Abs. I S. 5 ROG)¹³. Die Aufstellung für das Gesamtgebiet geschieht durch Landesentwicklungsprogramme und Landesraumordnungspläne¹⁴.

Bindeglied zwischen der Landesplanung und der örtlichen Baulleitplanung ist die Regionalplanung (§ 5 Abs. III ROG)¹⁵. Die unterste Stufe im System der planerischen Ordnung des Raumes bilden die unverbindlichen Flächennutzungspläne der Gemeinden (§ 5 BBauG) und die aus ihnen zu entwickelnden (§ 8 Abs. II BBauG) Bebauungspläne.

13) Vgl. Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rdnr. 6.

14) Vgl. die Übersicht der Programm und Pläne der Bundesländer bei Zinkahn/Bielenberg, § 5 Rdnr. 4; vgl. auch Kenneweg/v. Aerssen, S. 3; K.-F. Meyer, S. 24 f.

15) Hierzu vgl. Evers, Regionalplanung, S. 99 ff.; Henneke, S. 158 f.; Güldenberg/Ganseforth, Der Landkreis 1977, S. 510 ff.; Fischer, Der Landkreis 1978, S. 261 f.; Ernst, Der Landkreis 1974, S. 459. Zur Aufnahme von raumbedeutsamen Erfordernissen und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und -rahmenpläne in den Landes- und Regionalplänen vgl. Erz, Der Landkreis 1977, S. 127 f.; Fatheuer, Der Landkreis 1978, S. 386 f.; Stich, DVBl. 1972, S. 203.

C) Anpassungspflicht und Gegenstromprinzip

Wie schon ausgeführt, stehen sämtliche auf demselben Raum bezogene Planungsmaßnahmen in Abhängigkeit. Die kleinere Ordnung hat sich in die Ordnung des Gesamtraumes einzufügen (§ 1 Abs. IV S. 1 ROG), da anders eine "Ordnung" des größeren Raumes nicht zu erreichen ist. So sind auf der untersten Stufe die gemeindlichen Bebauungspläne aus den Flächennutzungsplänen zu entwickeln (§ 8 Abs. II BBauG), die ihrerseits wiederum den Zielen der Raumordnung und Landesplanung angepaßt werden müssen (§ 1 Abs. IV BBauG)¹⁶. Diese Ziele werden u.a. in den Landesraumordnungs- und -entwicklungsprogrammen unter unmittelbarer Bindung an die Raumordnungsgrundsätze (§ 3 Abs. II ROG) festgelegt. Diese Abhängigkeit ist aber nicht einseitig, sondern wechselseitig, so daß bei der Konzeption der obersten Stufe die Belange und Eigenheiten der unteren Stufe zu berücksichtigen sind. Darum schreibt § 5 Abs. II S. 2 ROG eine Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht besteht, vor. Damit sind die Gemeinden als örtliche Planungsträger berufen, die übergeordneten Ziele von Raumordnung und Landesplanung zu beeinflussen. Letztlich ist diese vom ROG gewährte Beteiligung Ausfluß der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. II GG¹⁷.

Durch § 5 Abs. IV ROG wird eine Bindung des Bundes an die planerischen Belange der Länder bewirkt: Die Ziele von Raumordnung und Landesplanung sind von allen in § 4 Abs. V ROG genannten Stellen (auch den Bundesbehörden) bei sämtlichen

16) Sog. Raumordnungsklausel, Papier, NJW 1977, S. 1714. Zur Anpassungspflicht vgl. Deckart, BayVBl. 1977, S. 238; Fischer Der Landkreis 1978, S. 261; Pohl, S. 14; Schmidt-Aßmann, DÖV 1979, S. 6; Molodovsky, BayVBl. 1977, S. 539; Stier, Kommunalwirtschaft 1978, S. 191; K.-F. Meyer, S. 28.

17) Vgl. Brügelmann/Asmuß/Cholewa/v.d. Heide, § 5 Anm. V 3 b; Reissig, S. 96 f.; Plümel, DVerl. 1973, S. 439 f.; zur Beteiligung der Kommunen an der Landesplanung vgl. Schmidt-Aßmann, ABZ 101, S. 520 ff.

Planungen und sonstigen raumbedeutsamen Maßnahmen zu beachten. Weiterhin normiert § 4 Abs. V ROG eine gegenseitige Abstimmungspflicht.

D) Das Verhältnis von Fachplanung und Gesamtplanung

Im Gegensatz zur Aufstellung von Plänen der Raumordnung und Landesplanung sowie der Bauleitpläne, die die normative bauliche und sonstige Nutzung des Bodens hinsichtlich aller raumbeeinflussenden Vorhaben und Maßnahmen regeln, betrifft die Fachplanung¹⁸ einzelne Objekte¹⁹. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Fachplanung und Gesamtplanung.

Bei Genehmigungen oder Planfeststellungen für raumbedeutsame Vorhaben (§ 3 ROG) hat die Genehmigungsbehörde bzw. Planfeststellungsbehörde die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten (§ 5 Abs. IV ROG). § 4 Abs. V ROG normiert ein Abstimmungsgebot mit materiell- und verfahrensrechtlichem Inhalt: Materiellrechtlich wird jeder Planungsträger zu größtmöglicher Rücksichtnahme auf die Planungen anderer Verwaltungsträger verpflichtet. Verfahrensrechtliche Bedeutung kommt ihm insoweit zu, als, unberührt von weitergehenden Regelungen im Einzelfall, z.B. sog. Raumordnungsklauseln²⁰ oder anderen Regelungen über Abstimmungsverhalten, mindestens alle berührten Planungsträger von dem Vorhaben zu unterrichten sind und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen zu geben ist.

18) z.B. Planfeststellung, atom- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, vgl. S. 124.

19) Fickert, Planfeststellung, S. 70; Kodal, S. 650.

20) z.B. § 6 Abs. II S. 1 LuftVG; vgl. Badura, BayVB1. 1976, S. 515; Zinkahn/Bielenberg, § 2 Rdnr. 10; Heigl, ET 1972, S. 347.

Wichtigstes Koordinierungsinstrument für die Fachplanungen sind die förmlichen Raumordnungsverfahren²¹. In diesen Raumordnungsverfahren soll geklärt werden, ob das geplante Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmt. Eine echte Bindung an die landesplanerische Stellungnahme besteht aber nicht²². Die als Abschluß des Raumordnungsverfahrens zu treffende landesplanerische Beurteilung ist nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren, da ihr die unmittelbare Rechtswirkung gegenüber dem einzelnen fehlt²³.

Diese im Wege des Raumordnungsverfahrens zu treffende Entscheidung bezieht sich lediglich auf die landesplanerische Beurteilung des beantragten Vorhabens. Die Landesplanungsbehörde hat nicht alle denkbaren oder möglichen Standortvarianten zu untersuchen, so daß die Standortentscheidung vom Unternehmer bzw. Träger des Vorhabens nicht unbedingt aus umweltpolitischen, sondern wohl mehr aus ökonomischen Gründen gefällt wird²⁴.

21) Art. 23 bay. LPlanG; § 11 hess. LPlanG; § 18 rh.-pf.LPlanG § 15 nds. ROG, § 14 schl.-hol. LPlanG. Vgl. dazu Badura, BayVB1. 1976, S. 517; Blümel, DVBl. 1973, S.436 ff.;ders., DVBl. 1975, S. 702 ff.; ders., DVBl. 1977, S. 309; Heigl, FS Roorberg Verlag, S. 276 f.; Erbguth, S. 67 ff.; Jarass, BayVB1. 1979, S. 65 ff.; David, Der Landkreis 1975, S.66.

22) Jarass, BayVB1. 1979, S. 71; Erbguth, S. 74 ff.

23) Bay.VGH, BayVB1. 1974, S.43; vgl. auch Blümel, DVBl. 1973, S. 436 ff.; ders., DVBl. 1975, S. 702; Heigl, FS Roorberg Verlag, S. 278; Jarass, BayVB1. 1979, S. 71; Erbguth, S.74.

24) Vgl. Badura, BayVB1. 1976, S. 517; Blümel, DVBl. 1977, S. 301 ff.; Depenbrock, DVBl. 1978, S. 17 ff.; dazu die Erwiderung von Blümel, DVBl. 1978, S. 21 ff.; Ernst, BauR 1978, S. 1 ff.

Lediglich Baden-Württemberg verfügt über einen verbindlichen fachlichen Entwicklungsplan "Kraftwerkstandorte"²⁵, was natürlich nicht heißt, daß an den dort bezeichneten Standorten ohne weiteres und ohne Durchführung des weiter vorgeschriebenen Genehmigungsverfahrens gebaut werden darf. Das hat aber den Vorteil der Verbindlichkeit dieser konkretisierenden Fachplanung für die Planungsträger (§ 4 Abs. V ROG) und der ausreichenden Berücksichtigung umweltschutzrechtlicher Belange im Vorfeld des eigentlichen Verwaltungsverfahrens^{26/27}.

E) Keine Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung

Dem mit der Raumordnung und Landesplanung zusammenhängenden Problemkreis kann nicht näher nachgegangen werden. Die Pläne für die Raumordnung und Landesplanung werden gänzlich ohne Bürgerbeteiligung aufgestellt. Auch eine Beteiligung des einzelnen Bürgers an der Regionalplanung ist derzeit in keinem Bundesland normiert²⁸.

Bundesraumordnungsgesetz und alle Landesplanungsgesetze sehen auf verschiedenen Ebenen der Organisation Beiräte²⁹ vor. Diese Beteiligung von Beiräten dient lediglich der Heranziehung von Sachverstand, ihr Schwerpunkt liegt bei der Verwaltungshilfe durch Private; mit Bürgerbeteiligung hat dies nichts zu tun³⁰.

25) Vgl. Blümel, DVBl. 1977, S. 310.

26) Wiedemann, S. Dt. ARS, S. 258 f.; Ule/Laubinger, Gutachten P S. 49.

27) Vgl. zur mittel- und langfristigen Standortvorsorgeplanung Blümel, DVBl. 1977, S. 306 ff.; Rengeling, JZ 1978, S. 455.

28) Vgl. Blümel, DVBl. 1977, S. 309 m.w.N.; ders., Umweltforum 1977, S. 53; ders., S. Dt. ARS, S. 235; Breuer, NJW 1978, S. 1564; David, Der Landkreis 1975, S. 66; Henneke, S. 246 f; Stich, Mitwirkung, S. 361 f., 372.

29) Vgl. ausführlich Erbguth, S. 97 ff.

30) S. 11 m.w.N.

Nur im Bereich der Bauleitplanung ist eine Beteiligung der Bürger³¹, die der gegenseitigen Information dient³², vorgesehen. § 2 a BPauG³³ erweiterte die Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung gegenüber der Regelung des § 2 Abs. VI aF BBauG erheblich. Dem bisherigen Verfahren der einmonatigen öffentlichen Auslegung³⁴ des Planentwurfs mit der Gelegenheit für die Bürger, Bedenken und Anregungen vorzutragen, ist eine Stufe der frühzeitigen Bürgerbeteiligung vorgeschaltet (§ 2 a Abs. II BBauG). Das bisherige Verfahren der öffentlichen Auslegung des Planentwurfs wurde darüber hinaus insofern erleichtert, als die Gemeinde bei Masseneinwendungen gegen den Plan das Ergebnis ihrer diesbezüglichen Prüfung nach ortsüblicher Bekanntmachung zur Einsicht auslegen kann (§ 2 a Abs. VI S. 5 BBauG).

-
- 31) Zur Bürgerbeteiligung bei der Bauleitplanung vgl. Bahr, Das Rathaus 1978, S. 451 f.; Blaesing, Das Rathaus 1978, S. 458 f.; Bogner, VZ GStB RP 1978, S. 15 ff.; Conradi, Demokratische Gemeinde 1977, S. 623 ff.; Czogalla, Städtetag 1977, S. 28 ff.; Fischer, Der Landkreis 1978, S. 378 ff. Joerger, BWVPr 1978, S. 122 ff.; Reidenbach/Schäfer/Schmidt Eichstaedt, Städtetag 1976, S. 436 ff.; Riedl, Städtetag 1973, S. 207 ff.; Rothe, Demokratische Gemeinde 1977, S. 536 ff.; Rüling, Das Rathaus 1978, S. 442 ff.; Söfker, Der Landkreis 1978, S. 362 ff.; Stürer, Kommunalwirtschaft 1978, S. 193 f.; Wolf, Bauverwaltung 1977, S. 192 ff.; Ziegler, SKV 1977, S. 74 ff.
- 32) Söfker, Der Landkreis 1978, S. 362.
- 33) Zur Novelle zum BPauG vgl. Battis, DÖV 1978, S. 113 ff.; Battis/Schrödter, DVBl. 1977, S. 160 ff.; Bielenberg, BlGBW 1976, S. 161 ff.; 1977, S. 1 ff.; Bogner, Die Gemeinde 1977, S. 65 ff.; Rothe, DÖV 1978, S. 122 ff.; Seewald, JZ 1977, S. 6 ff.; Schmidt-Aßmann, NJW 1976, S. 1912; Ziegler, Städtetag 1977, S. 96 f.
- 34) Zur Planauslegung und zu den Folgen von Verfahrensfehlern vgl. Vaier, BayVRl. 1977, S. 752 ff.; Neuhausen, Städte- und Gemeinderat 1978, S. 339 ff.; Prahl, SKV 1977, S. 266 ff.

F) Keine Verwaltungsverfahren i.S.d. VwVfG

Die Raumordnungsprogramme, Landes-, Regional-, Entwicklungs- und Bauleitpläne sowie die förmlichen Raumordnungsverfahren sind keine Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG³⁵. Verwaltungsverfahren i.S.d. VwVfG ist nach der Legaldefinition des § 9 VwVfG die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf den Erlaß eines Verwaltungsakts oder den Abschluß eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gerichtet ist.

Die Aufstellungsverfahren für diese Pläne und Programme sind in den Ländern unterschiedlich geregelt; folglich divergiert ihre Rechtsform in den einzelnen Bundesländern. Sie werden teils durch Gesetz oder Rechtsverordnung für verbindlich erklärt, teils von den Landesregierungen oder den Verwaltungsbehörden beschlossen³⁶. Sie sind jedenfalls ebensowenig als Verwaltungsakt zu qualifizieren wie die das Raumordnungsverfahren abschließende planerische Beurteilung³⁷.

Dem Flächennutzungsplan (§ 5 BBauG) als vorbereitendem Bauleitplan fehlt die unmittelbare Rechtswirkung nach außen, er beinhaltet auch keine Einzelfallregelung³⁸. Er ist somit

35) Ule/Laubinger, VwVfR, S. 91; dies., Gutachten B, S. 50.

36) Einen Überblick bietet Erbguth, S. 144 ff. Zur Rechtsnatur vgl. Breuer, Planung, S. 44 f.; Heigl, ET 1972, S. 347; Hoppe, BVerfG und GG, Bd. I, S. 671 (insbesondere zur Frage ihrer Kontrolle); v. Mutius, FS Wolff, S. 167 ff.; OVG Lüneburg, DVBl. 1971, S. 320 ff.

37) Dazu S. 209.

38) Breuer, Planung, S. 43; Reissig, S. 70.

weder Norm noch Verwaltungsakt; sondern als hoheitliche Maßnahme eigener Art zu qualifizieren³⁹. Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan wird der Bebauungsplan als Satzung erlassen (§ 10 BBauG).

Da diese Verfahren keine Verwaltungsverfahren i.S.d. VwVfG sind, kann dem VwVfG auch für sie keine Bedeutung zukommen.

6. Kapitel: Mängel der normativen Regelungen der Bürgerbeteiligung an umweltschutzrechtlich relevanten Verwaltungsverfahren

A) Mängel der fachgesetzlichen Regelungen

Nachdem die Verwaltungsverfahren umweltschutzrechtlichen Charakters auf die Beteiligung des Bürgers auch unter Berücksichtigung des VwVfG hin untersucht wurden, sollen nun die dabei festgestellten wesentlichen Mängel dieser Regelungen zusammengefaßt werden.

Unbefriedigend ist, daß die Antragsunterlagen in den atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sowie die Planunterlagen in den Planfeststellungsverfahren lediglich während der behördlichen Dienststunden ausgelegt werden und diese Zeit sich wohl mit der Arbeitszeit der meisten Bürger deckt. Die Regelungen sollten daher die Möglichkeit vorsehen, die Auslegungszeit auf Antrag auszudehnen, entweder auf Montag bis Freitag in der Zeit von 18.00 - 20.00 Uhr oder auf Samstag von 9.00 - 12.00 Uhr¹.

39) So die ganz h.M. vgl. Brügelmann/Grauvogel, § 5 Anm. X 2 d; Gaentzsch, BauR, S. 70; Pohl, S. 17; Reissig, S. 72; Stürer, Kommunalwirtschaft 1978, S. 192; aA für Rechtssatz Löhr, S. 150 ff., 167; für öffentlich-rechtlichen Vertrag Hering, DVBl. 1961, S. 217 ff.

1) Vgl. oben S.40 f., 146.

Weiterhin erscheint es sinnvoll, daß im atom- und immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren auch das nach § 3 Abs. II S. 3 AtVfV, § 4 Abs. III S. 2 der 9. BImSchV mit dem Genehmigungsantrag einzureichende Verzeichnis aller beigelegten Unterlagen ausgelegt wird. Interessierte sind dadurch in der Lage zu überprüfen, welche der nicht offengelegten Unterlagen für ihre Einwendungsentschließung noch von Bedeutung sein könnten, hinsichtlich welcher Unterlagen sie also u.U. Akteneinsicht begehren sollten².

Bedenklich ist auch, daß in den atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sowie in dem atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren Auslegungs- und Einwendungsfrist identisch sind³. Aufgrund der Auslegung sollte dem interessierten Bürger die Möglichkeit gegeben werden, in einen weiteren Informations- und Verarbeitungsprozeß einzutreten. Insoweit erscheinen die Regelungen für die übrigen Planfeststellungsverfahren, nach denen die Einwendungsfrist über den Zeitraum der Planauslegung hinausgeht⁴, wesentlich günstiger.

Allerdings ist die unterschiedliche Regelung der Auslegungs- bzw. Einwendungsfrist für die einzelnen Planfeststellungsverfahren gerade im Hinblick auf die Überschaubarkeit für den Bürger ausgesprochen unbefriedigend⁵; die Normierung einer zweiwöchigen Auslegungsfrist darüber hinaus zu kurz⁶.

Als besonders verfehlt muß auch angesehen werden, daß die einschlägigen Normen sowohl für die atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren als auch für die Planfeststellungsverfahren die Gewährung von Akteneinsicht in das pflichtgemäße behördliche Ermessen stellen⁷. Die Ausgestaltung als Ermessensakt ist von der Sache her verfehlt, da durch § 29 Abs. II 1. Alt. VwVfG massenhaften Akteneinsichtsbegehren ausreichend Rechnung getragen werden kann, selbst bei restriktiver Auslegung

2) Vgl. S. 46.

3) Vgl. S. 82, 160.

4) Vgl. S. 160 f.

5) Vgl. S. 160.

6) So im luftverkehrs- und personenbeförderungsrechtlichen Planfeststellungsverfahren, vgl. S. 147.

7) Hinsichtlich der Genehmigungsverfahren vgl. S. 68 ff.; bezüglich der Planfeststellungsverfahren vgl. S. 154.

dieser Vorschrift, und macht sich optisch ausgesprochen schlecht.

B) Mängel aufgrund der Subsidiarität des VwVfG

Der gravierendste Mangel der Beteiligung des Bürgers an umweltschutzrechtlich relevanten Verwaltungsverfahren beruht aber auf der Subsidiarität des VwVfG. Aufgrund der Subsidiaritätsklauseln in § 1 Abs. I letzter Halbs. und Abs. II S. 1 letzter Halbs. VwVfG und der damit geltenden fachgesetzlichen Sonderregelungen sind erhebliche Abweichungen des Verfahrensablaufs innerhalb der einzelnen Verfahrensarten festzustellen. Am deutlichsten treten diese Abweichungen bei den Planfeststellungsverfahren zutage: so sind z.B. dort die Auslegungsfristen, und damit verbunden auch die Einwendungsfristen, unterschiedlich bemessen⁸, die Einwendungsbefugnis⁹ und der Teilnehmerkreis am Erörterungstermin¹⁰ unterschiedlich geregelt.

Diese durch die Anwendung der fachgesetzlichen Vorschriften bedingten Unterschiede sind sachlich nicht zu rechtfertigen und führen zur Unüberschaubarkeit der Verfahrensabläufe für den Bürger, die ihm die Wahrnehmung seiner Rechte nicht gerade erleichtert und dem Sinn der Beteiligung nicht gerecht wird.

Nach der RegBegr zum VwVfG ist für den Bürger das VwVfG insofern von besonderer Bedeutung, als es "die Tätigkeit der Behörden übersichtlicher und für ihn verständlicher macht"¹¹. Dies ist gerade wegen der Subsidiaritätsklausel und des darum geltenden besonderen Verfahrensrechts nicht der Fall.

8) Die Auslegungsfrist beträgt zwei Wochen bis zu einem Monat, die Einwendungsfrist endet zwei Wochen danach. Im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren beträgt die Auslegungsfrist zwei Monate und ist mit der Einwendungsfrist identisch. Vgl. S. 147 und S. 160.

9) Z.T. wird eine Populärbeteiligung, z.T. eine Interessenbeteiligung normiert, vgl. S. 158 f.

10) Vgl. S. 166 f.

11) BT-Drs. 7/910, S. 29.

Die Subsidiaritätsklausel, die mit der Begründung aufgenommen wurde, man könne nicht entgegenstehendes Verfahrensrecht anderer Gesetze uno actu beseitigen¹², hat das eigentliche Ziel der Kodifizierung des Verwaltungsverfahrenrechts, die Vereinheitlichung des Verfahrens und die Vereinfachung der Verwaltung herbeizuführen¹³, wiederum in weite Ferne gerückt¹⁴.

Die RegBegr geht zwar ebenfalls davon aus, "daß der Gedanke einer möglichst umfassenden Geltung des künftigen Verfahrensgesetzes am einleuchtendsten und bestechendsten ist", wendet aber ein, "daß es in dieser kompromißlosen Art nicht zu verwirklichen ist", hofft allerdings, "daß die rechtsvereinheitlichende Wirkung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes auch davon bestimmt wird, daß seine Regelungen allgemeine Anerkennung findet" und "der Gegensatz zwischen unmittelbarer Geltung und Subsidiarität viel von seiner Schärfe verliert"¹⁵.

Auf diese Weise läßt sich jeder Kodifikation die sofortige rechtliche Verbindlichkeit absprechen. Hier liegt auch gerade der Anreiz, an Sonderregelungen in Spezialgesetzen mit der Begründung der Notwendigkeit festzuhalten oder solche zu treffen¹⁶.

Daher vermag auch nicht die angekündigte Rechtsvereinigung besonders zu überzeugen.

Der Bundestag beschloß auf Antrag seines Innenausschusses, die Bundesregierung zu ersuchen, dafür Sorge zu tragen, daß die durch das VwVfG angestrebte Rechtsvereinheitlichung des Verwaltungsverfahrenrechts binnen acht Jahren verwirklicht wird

12) Vgl. RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 30.

13) Vgl. RegBegr VwVfG, BT-Drs. 7/910, S. 28.

14) Ebenso Redeker, DVBl. 1973, S. 747 f.; Ule, DVBl. 1976, S. 424; Ule/Laubinger, VwVer, S. 32; Bedenken hat auch Heigl, FS Boorberg Verlag, S. 278.

15) Vgl. PT-Drs. 7/910, S. 30

16) Ebenso Redeker, DVBl. 1973, S. 748; Ule, DVBl. 1976, S. 425.

und bis zum 1.1.1982 einen ersten Bericht über die bis dahin erfolgten Maßnahmen sowie über weitere Schritte zur Herbeiführung der Vereinheitlichung vorzulegen¹⁷. Da aber begründete Befürchtungen bestehen, daß jedes Ressort Sonderregelungen für seine Gesetze für erforderlich hält, dürfte die angestrebte Vereinfachung und Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens und auch eine bessere Überschaubarkeit für den Bürger nur durch die Streichung der Subsidiaritätsklausel verwirklicht werden können.

Es bleibt zu hoffen, daß sich der Gesetzgeber möglichst bald zur Streichung dieser unglücklichen Vorschrift entschließt.

17) Vgl. BT-Drs. 7/ 4494, S. 13.

Lebenslauf

27.3.1953 geboren in Münster-Sarmsheim, Eltern: Hans Graffe und Ehefrau Maria geb. Lauterbach

1959 - 1963 Besuch der Volksschule in Münster-Sarmsheim

1963 - 1969 Besuch der Staatlichen Realschule in Bingen

1969 - 1972 Besuch des Gustav-Stresemann-Wirtschaftsgymnasiums in Mainz

27.4.1972 Reifeprüfung

1972 - 1973 Ableistung des Grundwehrdienstes

1973 - 1977 8-semesteriges Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

1976 - 1978 Wissenschaftliche Hilfskraft ohne Hochschulabschluß

März 1978 Erste juristische Staatsprüfung

1978 - 1979 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Prof. Dr. A. von Mutius

seit 1979 Rechtsreferendar in Mainz

Druck + Erstellung

Kh. Reinartz

Fotokopier- u. Vervielfältigungscentrum

Münsterstraße 19/21

6500 M a i n z / Rh.

Telefon: 06131/22400

